

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR – *CAMPUS* DE CACOAL
DEPARTAMENTO DO CURSO DE DIREITO

**A ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DOTADO DE VALOR
ECONÔMICO: ANÁLISE A LUZ DA LEI 9.433/97**

EUDES NEVES DA SILVA SANTANA

CACOAL-RO.
2007.

EUDES NEVES DA SILVA SANTANA

**A ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DOTADO DE VALOR
ECONÔMICO: ANÁLISE A LUZ DA LEI 9.433/97.**

Trabalho Monográfico de Conclusão de Curso, apresentado à banca examinadora da Universidade Federal de Rondônia UNIR – *Campus* de Cacoal como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito, sob a orientação da professora Mestra Isabela Esteves Cury Coutinho.

**Cacoal-RO.
2007.**

PARECER DE ADMISSIBILIDADE DO ORIENTADOR

O acadêmico **Eudes Neves da Silva Santana** desenvolveu o presente Trabalho de Conclusão de Curso sob o tema: **Água Como Bem Ambiental Dotado de Valor Econômico: Análise a Luz da Lei 9.433/97**, observando os critérios adotados pelo Departamento de Direito da Universidade Federal de Rondônia – UNIR, *Campus* Cacoal.

O acompanhamento foi realizado conforme cronograma estabelecido, tendo o desenvolvimento do trabalho observado prazos fixados pelo Departamento do Curso de Direito.

Assim sendo o acadêmico está apto à apresentação expositiva de sua monografia junto à banca examinadora.

Cacoal-RO, 06 de Agosto de 2007.

Isabela Esteves Cury Coutinho
Professora Orientadora

EUDES NEVES DA SILVA SANTANA

**A ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DOTADO DE VALOR
ECONÔMICO: ANÁLISE A LUZ DA LEI 9.433/97**

AVALIADORES

Isabela Esteves Cury Coutinho

Nota: _____

Gilson Tetsuo Miakawa

Nota: _____

Julinda da Silva

Nota: _____

Cacoal – RO, 04 de Setembro de 2007.

Média

**Cacoal-RO.
2007.**

Dedico este trabalho a todos que contribuíram para minha vitória nessa importante batalha. Gostaria de destacar meus pais João Antonio Santana e minha mãe Romilda da Silva. A todos meus irmãos, a minha namorada Wandelúcia. Minha eterna gratidão, pois sempre me incentivaram e demonstraram orgulho e satisfação com meu aprendizado.

A DEUS em primeiro lugar, pois me proporcionou sustento espiritual, material, sabedoria e por estar sempre junto de mim me proporcionando paz e guiando meus passos.

Aos Amigos que sempre participaram intensamente do meu viver. Em especial: Fabiano Matos o “Tocha”, Antonio Flores, Lucildo, Valéria, Gislaine, Bertoldo e Isaura. Ao grupo do “Macos”, aos demais amigos e colegas de turma pela experiência adquirida e compartilhada ao longo do curso, pela troca de informações e incentivos. A Dina Mara, amiga e colaboradora.

A todos os professores e professoras, que estiveram presentes durante todo o curso. Ao corpo administrativo da Faculdade. Agradecimento especial a minha orientadora Prof^a. Mestra Isabela Esteves Cury Coutinho, pela amizade, paciência, carisma, responsabilidade e profissionalismo.

“Creio que se quisermos reformar o mundo e transformá-lo num lugar melhor para viver, não podemos só ficar falando sobre relações de natureza política (...) e nem podemos falar dos programas repletos de coisas a serem cumpridas por terceiros (...) Os programas políticos são importantes produtos finais da qualidade social, que só poderão funcionar se a estrutura subjacente dos valores sociais estiver correta. Esses valores só estarão corretos se os valores individuais estiverem corretos. Para melhorar o mundo, devemos começar pelo nosso coração, nossa cabeça e nossas mãos, e depois partir para o exterior”.

(PIRSIG, Robert M. Zen e a Arte da Manutenção de Motocicletas: uma Investigação sobre Valores. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1991, p. 283).

RESUMO

SANTANA, Eudes Neves da Silva. A Água como Bem Ambiental Dotado de Valor Econômico: Análise a Luz da Lei 9.433/97, 92 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso. Fundação Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal. 2007.

A água é um recurso natural valioso e um dos mais importantes componentes do meio ambiente e essencial à vida em todas as suas formas. Desde os primórdios da história da Humanidade exerce um papel fundamental na vida dos seres humanos. A monografia começa descrevendo as primeiras ligações do homem com a água e o Meio Ambiente na Antiguidade, demonstra a disponibilidade hídrica de água doce no Brasil e no Mundo, bem como as principais causas que levaram ao escasseamento hoje vivenciado. Traz a perspectiva de proteção assegurada ao Meio Ambiente em nível constitucional, consagrado no Brasil pelos ideais do Estado Democrático de Direito, erigido com a ordem constituinte de 1.988, bem como a competência dos entes federados na gestão e proteção dos bens ambientais, em específico da água. Nesse contexto a Política Nacional de Recursos Hídricos traz a consagração da água como bem ambiental dotado de valor econômico e a cobrança pelo uso de recursos hídricos, viabilizada por meio da outorga, como instrumento de gestão assecuratório da efetiva disponibilidade qualitativa e quantitativa desse tão precioso recurso, às presentes e futuras gerações. Demonstra-se a valoração e aplicabilidade da cobrança consoante os dispositivos legais insculpidos na lei 9.433/97 em consonância com a ordem constitucional vigente e apresenta-se plenamente viável do ponto de vista jurídico, econômico e sociológico, estando aptos aos fins a que se destinam, da proteção ambiental efetiva e da garantia ao acesso qualitativo e quantitativo à água, figurando como um dos mais importantes instrumentos de gestão de águas em vigência no mundo e como ferramenta a disposição para que se possa organizar e gerir o patrimônio natural de forma eficiente, conciliando progresso econômico com desenvolvimento social, de maneira sustentável.

Palavras chaves: Água, bem econômico, cobrança.

ABSTRACT

SANTANA, Eudes Neves da Silva. The Well Ambient Water as Endowed With Economic Value: Analysis the Light of Law 9.433/97, 92 papers. Work of Conclusion of Course. Foundation Federal University of Rondônia - Campus of Cacoal. 2007.

The water is one of the most important and a valuable natural resources components of the environment, essential to the life in all forms. Since the beginning of the Human history the water exerts indispensable paper in the life of the human beings, in special. The monograph starts describing the relation of the man with the water and the environment in the Antiquity, demonstrates the fresh water availability in Brazil and the World, as well the main causes that had led to the scarcity lived deeply today. It brings the perspective of assure protection to the Environment in constitutional level, consecrated in Brazil for the ideals of the Democratic State of Right, erected with the constituent order of 1.988, as well as the ability of the beings federated in the management and protection of the ambiental goods, in specific the water. In this context the National Politics of Hydric Resources brings the consecration of the water as ambiental goods as endowed with economic value and the payment for the use of the Hydric Resources, made possible by means of the grant, as assuring instrument of management of the effective qualitative and quantitative availability of this so precious resource to the gifts and future generations. Demonstrates valuation and applicability to it of the payment consonant the defined legal devices in law 9.433/97 in accord with in the effective constitutional order and is presented fully viable of the legal, economic and sociological point of view, being apt to the propose that it destine, which are, of the effective ambient protection and the guarantee to the qualitative and quantitative access to the water, appearing as one of the most important instruments of water management, in validity in the world and as a tool in ours disposal so that, let us can organize and manage ours natural patrimony of efficient form, conciliating economic progress with social development, in sustainable way.

Words keys: Water, economic good, payment.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. ASPECTOS HISTÓRICOS.....	13
2.1 ORIGENS E CONCEITUAÇÃO DO BEM AMBIENTAL ÁGUA.....	13
2.1.1 A Estreita Ligação do Homem com a Água.....	15
2.2 ÁGUAS NO BRASIL: ASPECTO HISTÓRICO-LEGISLATIVO.....	21
2.3 COMO COMPREENDER A RELAÇÃO HISTÓRICA HOMEM-MEIO AMBIENTE.....	25
3. TERRA: O PLANETA ÁGUA.....	30
3.1 DISTRIBUIÇÃO DA ÁGUA NO PLANETA.....	30
3.2 IMPORTÂNCIA DA ÁGUA PARA A VIDA.....	34
3.3 ÁGUA – CAUSAS DA CRISE.....	36
4. O TRATAMENTO DISPENSADO A ÁGUA E AO MEIO AMBIENTE NO REGIME CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....	43
4.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....	43
4.2 ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DE NATUREZA DIFUSA E DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA.....	45
4.3 DOMINIALIDADE E DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE ÁGUAS.....	51
5. ÁGUA – VALORAÇÃO ECONÔMICA A LUZ DA LEI 9.433/97.....	57
5.1 ASPECTOS RELEVANTES.....	57
5.2 OUTORGA DE DIREITO DE USO DA ÁGUA.....	63
5.3 A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA.....	66
5.3.1 O Papel do CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Cobrança pelo Uso da Água.....	72
5.3.2 Natureza Jurídica da Cobrança pelo Uso da Água.....	74
5.3.3 Breves Considerações Sobre a ANA– Agência Nacional de Águas.....	76
5.4 FUNDAMENTOS ÉTICOS E SOCIAIS CONSAGRADOS PELA LEI 9.433/97.....	77
5.4.1 A Participação dos Movimentos Sociais dentro da Sistemática Legal.....	78
6. CONCLUSÕES ARTICULADAS.....	84
7. REFERÊNCIAS.....	88

1. INTRODUÇÃO

A realidade contemporânea do mundo globalizado vem apresentando variada gama de fatores adversos, em âmbito político, ideológico, econômico e principalmente ambiental, que precisam ser enfrentados com seriedade e senso de realismo, em atuação conjunta poder público e sociedade civil, numa escala planetária, com finalidade primordial de assegurar a sobrevivência humana e do Meio Ambiente no planeta Terra. Considerando-se a necessidade de efetivação das políticas de proteção ambiental, o trabalho aborda a questão da água como bem ambiental dotado de valor econômico: análise a luz da Lei 9.433/97, dentro da sistemática de constitucionalização do Meio Ambiente consagrado na Constituinte de 1.988.

Utilizando métodos de investigação histórico, bibliográfico, indutivo e ecológico, estuda-se o conteúdo primordial a ser tutelado, com o objetivo de analisar a tutela das águas pelo ordenamento jurídico brasileiro, pelo prisma da atribuição de valor econômico à água, tomando como referencial as disposições da Lei 9.433/97 e a consagração do bem ambiental enquanto direito fundamental, consoante disposto no art. 225 da Constituição Federal, que assegura o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações.

Nesse contexto, a proteção ao Meio Ambiente adquire conjunto de princípios e institutos jurídicos próprios. Este trabalho apresenta a atual situação crítica vivenciada quanto à disponibilidade de recursos hídricos e estuda os institutos inerentes e a eficácia da atribuição de valor econômico a água, tomando como base os princípios legais insculpidos na Carta Magna bem como nos dispositivos legais que rege a matéria em sede infraconstitucional.

Sempre respaldado pela doutrina de escritores consagrados no meio jurídico e social, de juristas e defensores dos direitos difusos e coletivos, que tratam com propriedade a existência, situação e gravidade atual do problema e as principais variantes que contribuem para o agravamento da situação de escassez de água para consumo humano e para as demais atividades relacionadas diretamente à vida Humana e ao equilíbrio do ecossistema terrestre, estudando a viabilidade da valoração do bem ambiental água, enquanto mecanismo de gestão efetiva.

Ressalte-se que o estudo tem como enfoque específico à água doce superficial, sendo desconsiderada as águas subterrâneas e marinhas, a classificação estabelecida pela Resolução nº 20/86 do CONAMA, bem como a denominação atribuída em função do uso consuntivo ou não consuntivo da água. Os termos água e recursos hídricos são usados como sinônimos, inexistindo motivação para a adoção de entendimento diverso, haja vista que a própria Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos não trouxe tal diferenciação.

Metodologicamente esta Monografia está dividida em quatro capítulos principais, os quais foram dispostos de modo a facilitar o entendimento do trabalho ora realizado. O primeiro capítulo aborda a origem histórica sobre águas e conceitos básicos inerentes ao tema, bem como a visão do Homem em sua relação histórica com o Meio Ambiente.

O segundo capítulo traz a colação os principais dados estatísticos referentes à água, sua distribuição sobre o planeta Terra, sua importância para a vida, em todas as suas formas, bem como as principais causas apontadas para o esgotamento qualitativo e quantitativo dos recursos hídricos, fatores esses indutores do uso racional da utilização da água.

O terceiro capítulo aponta o tratamento constitucional que o legislador brasileiro consagrou ao Meio Ambiente, enquanto direito fundamental à vida. A consagração da água enquanto bem ambiental de natureza difusa, direito das presentes e futuras gerações, de gozarem de um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, com fulcro no art. 225 da Magna Carta. Aborda a questão da competência legislativa e executiva entre os Entes Federados, com base nos artigos 21 a 24 da Constituição Federal, no tocante a regulamentação legal e gestão dos recursos hídricos.

Por fim, o quarto capítulo apresenta os principais aspectos relevantes na atribuição de valor econômico à água, com base nos princípios adotados pela Lei 9.433/97 e motivados por tendências globais, bem como os instrumentos à disposição do Estado Democrático de Direito no sistema federativo brasileiro e à sociedade civil organizada, enquanto mecanismo assecuratório de uma convivência pacífica do desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ecológica, traçando as principais implicações relativamente à cobrança pelo uso dos recursos hídricos, sua natureza jurídica, dentre outros aspectos, considerando-se a atuação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos e da Agência Nacional de Águas na efetividade da cobrança, bem como tece breves considerações sobre os fundamentos éticos, morais e sociológicos consagrados pela Lei e a atuação das entidades civis organizadas na discussão do modelo de valoração dos bens ambientais.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS

2.1 ORIGENS E CONCEITUAÇÃO DO BEM AMBIENTAL ÁGUA

A água, ao longo de toda a história da Humanidade, sempre esteve presente como bem necessário à sobrevivência humana e diretamente relacionada à história da civilização. As primeiras civilizações buscaram nas margens dos rios, mares e oceanos o local para se agruparem e desenvolverem suas atividades, explorando mediata ou imediatamente as riquezas hídricas disponíveis.

Desde os primitivos agrupamentos até a era atual, passando pelos desbravadores da era Mercantilista e das Grandes Navegações, todos se utilizaram da água, cada qual a sua forma, capacidade, potencial de exploração e tecnologia, em proveito de seus interesses e necessidades. E não poderia ser diferente, já na formação do universo e do planeta, a água ocupa lugar de relevância e destaque nos processos primitivos, que segundo a literatura, deram origem ao sistema planetário que hoje conhecemos.

Na formação do mundo, tanto pela concepção religiosa como pela teoria científica, verifica-se a presença e importância da água. Destaca-se um trecho do livro do Gênesis que descreve o processo de formação do mundo, segundo a concepção religiosa. “No princípio, Deus criou os céus e a terra. A terra estava informe vazia, as trevas cobriam o abismo e o Espírito de Deus pairava sobre **as águas**”.¹ (grifo).

¹ BÍBLIA SAGRADA. **Livro do Gênesis** cap. 1 V. 1-2. Editora Edições Paulinas. São Paulo, 1990. Tradução de João Ferreira de Almeida, p. 14.

Na seara científica, resumidamente na teoria científica da criação do universo, vale destacar os ensinamentos do professor Alfredo Boulos Junior:

Constata-se que após a eclosão do *Big Bang* e processo contínuo, ocorre o surgimento de fragmentos incandescentes, formação do Sol, a seguir planetas são agrupados ao sistema solar e a Terra se forma por uma imensa bola de fogo. Depois num processo de resfriamento que durou bilhões de anos, formaram-se a crosta e a atmosfera terrestre. Durante esse processo, o vapor proveniente das rochas se condensou e começou uma chuva torrencial que durou séculos, resultando na formação dos mares e oceanos.²

Segundo a ciência, seria esse o marco inicial do surgimento da água no planeta Terra e a partir do qual se norteará para o desenvolvimento do trabalho proposto. Entretanto, antes de uma missiva histórica, interessante trazer a colação a conceituação deste bem ambiental, com base nos ensinamentos do professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo, que o faz nos seguintes termos:

A água é uma substância formada por duas moléculas de hidrogênio e uma de oxigênio (H₂O). Existe na biosfera na forma líquida (salgada e doce), sólida (doce) e de vapor (doce). A sua forma líquida (mares, rios, lagos e igarapés) constitui cerca de 97,72% da encontrada na biosfera, sendo que, destes, 97% é salgada e 0,72% é doce, sendo que dos 0,72%, somente 0,014% referem-se a água doce superficial. No estado sólido, (gelo e calotas polares), encontra-se o percentual de 2,25% na biosfera. No estado gasoso é encontrada na percentagem de 0,03% na biosfera. “É essencial a vida porque sem ela não existe respiração, reprodução, fotossíntese, quimiossíntese, habitats e nichos ecológicos para a maioria das espécies existentes. A sua ausência ou contaminação implica forma de poluição cujas conseqüências não são outras senão degradar diretamente a própria vida.”³

Leciona ainda:

Composta de dois elementos químicos (conforme demonstrado por Antoine-Laurent no século XVIII), o hidrogênio e o oxigênio, a água é um composto químico contendo dois átomos de hidrogênio e um átomo de oxigênio (H₂O) – observando-se todavia que dependendo de alguns fatores, como, principalmente, a temperatura, podemos encontrar misturas em diversas proporções de: H₂O; H₄O₂; H₆O₃, e daí alguns especialistas sugerirem nos dias de hoje que as moléculas de água deveriam ser representadas e por (H₂O)_n, indicando agrupamento de *n* moléculas de água – sendo a substância mais abundante sobre o globo terrestre e o constituinte essencial à vida. A água existe nos tres estado da matéria: gás, sólido e

² BOULOS Junior, Alfredo. **História Geral – Antiga e Medieval**. São Paulo, editora FTD: 1995, p. 19.

³ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; e RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**, 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 286.

líquido. A forma gasoso, a saber, o vapor de água, é preponderante na atmosfera; o estado sólido apresenta-se em cerca de dez formas cristalinas diferentes (umas das estruturas de gelo mais freqüentes consiste em um cristal molecular), observando-se ainda, conforme nos informa o Dicionário de Ciências (sob a direção de Lionel Slaem), que a água líquida tem a propriedade de ser transparente (incolor) em pequenas espessuras e azul em grandes espessuras, sendo a fase mais estudada por ser o solvente de maior utilidade tanto na indústria como na vida cotidiana. O *ciclo da água ou hidrológico* esta ligado ao ciclo energético terrestre, ou seja, à distribuição da energia proveniente do Sol, que é a responsável pelo transporte da água do mar e da própria Terra para grandes altitudes, de onde se derrama, na forma de chuva e de neve, sobre os continentes conforme ensina Samuel Murgel Branco. A energia calorífica do Sol aplicada à superfície das águas (oceanos, lagos ou do próprio solo úmido) produz a sua evaporação (enriquecimento do ar em vapor), que, uma vez não absorvida pelo ar, condensa-se voltando ao estado líquido; da totalidade das *chuvas* que caem a superfície da Terra, somente 30% escoam diretamente para os rios, ficando a maior parte infiltrada no solo preenchendo os espaços vazios existentes entre os grãos de argila, de areias ou de rochas mais consolidadas (águas subterrâneas).⁴

No ensinar de José Renato Nalini, antes de qualquer esboço sobre o tema, é necessário refletir sobre a idade da água, como forma de compreender sua própria essência. Sua exposição a respeito:

Ninguém parou para pensar que a água existente no planeta é a mesma, desde que a Terra existe. Não se produz água. Ela não vem de outros planetas, mas a sua conservação advém de um uso moderado, mantidas as condições normais de seu ciclo vital.⁵

E refletir sobre a idade da água remete inegavelmente à própria evolução histórica da Humanidade. Nesse sentido discorre Hans Liebmman:

É característico que os primeiros documentos escritos da humanidade, obras dos Sumérios, que os tornaram conhecidos por volta do ano 4.000 a.C., continham instruções sobre a irrigação de lavouras dispostas em forma de terraços. As primeiras leis da Humanidade, fixadas por escrito, são códigos que regulam o uso da água.⁶

2.1.1 A Estreita Ligação do Homem com a Água

⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 123-124.

⁵ NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Millennium, 2000, p. 41.

⁶ LIEBMANN, Hans. **Terra, um planeta inabitável? Da antiguidade até os nossos dias, toda a trajetória poluidora da humanidade**. Trad. De Flávio Meurer. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1979, p. 84.

Com a formação dos aglomerados humanos às margens dos rios Tigre, Eufrates, Nilo, Indo e Hoang, dentre outros, foi preciso aprender a trabalhar com as águas, seja drenando vales alagadiços, seja irrigando as plantações em regiões áridas. Para isso foi necessário legislar, regulamentar e executar atividades voltadas à gestão das águas. Surge aí o embrião das legislações hídricas.

A par da real importância da água e conseqüentemente das primeiras disposições legislativas, nota-se ainda na cultura dos povos da Antiguidade, forte e marcante influência da mitologia e da crença na vida cotidiana. Nesse sentido, Elmo Rodrigues da Silva *apud* Luciana Cordeiro de Souza relata que:

Na antiguidade, a água, por exemplo, por ser um dos elementos vitais para todas as sociedades, era revestido por um vasto conteúdo simbólico, demonstrando a sua importância na organização das primeiras civilizações situadas nas bacias de grandes rios e nas costas mediterrâneas. O elemento aqua, sempre foi inspirador de indagações e motivo de veneração em diferentes culturas antigas. Ferenczi (1990) especula que a origem desta estreita vinculação com a água, e da forte presença de suas imagens simbólicas no inconsciente, estaria relacionada tanto à memória intra-uterina, como à nossa origem oceânica, podendo ser constatada através dos vários mitos e rituais presentes em diversas religiões. Para Ferenczi parece existir um forte desejo humano de regressão ao líquido amniótico, mas apesar de suas dificuldades em conceituar tal hipótese, ele não abandona o pressuposto de que: “as formações psíquicas mais diversas (sonho, neurose, mito, folclore, etc.) representam por um mesmo símbolo, o coito e o nascimento: ser salvo de um perigo, sobretudo da água (líquido amniótico); do mesmo modo, [...] elas exprimem as sensações experimentadas [...] na existência intra uterina através das sensações de nadar, flutuar, voar. Um verdadeiro símbolo teria valor de monumento histórico, seria um precursor [...] dos modos de agir pertencentes a uma época superada, portanto restos mnimésicos aos quais somos propensos a retornar, tanto no plano psíquico quanto no físico” (p.54). Assim, ele intui que fragmentos inteiros de história perdida, ou inacessível por outros meios, estaria conservados com ‘hieróglifos’ nas formas de expressão simbólicas ou indiretas do psiquismo e do corpo. A partir desta idéia, entrar na água seria como repetir o símbolo mais arcaico, ou seja, o do retorno ao útero materno, e ser salvo ou resgatado das águas representaria o episódio do nascimento, da saída da água para a terra. Fazendo uma analogia com a origem humana remota, Ferenczi (1990) especula sobre a existência de um desejo humano de retornar ao oceano abandonado dos tempos primitivos, ao que denomina de ‘regressão talássica’. Na visão mitológica, a água, da qual o oceano é sem dúvida seu maior símbolo, traz consigo as sementes da vida, os segredos e os fermentos de suas múltiplas formas, além dos medos que às vezes são evocados pelas figuras míticas dela oriundas quando em estado de decomposição (a lama e os pântanos). Schama (1996), assim como Ferenczi, acrescenta que “ver um rio equívale a mergulhar numa grande corrente de mitos e lembranças, forte o bastante para nos levar ao primeiro elemento aquático de nossa existência intra-uterina. E, com essa torrente, nasceram algumas de nossas paixões sociais e animais mais intensas: as misteriosas transmutações do sangue e da água; a vitalidade e a mortalidade de heróis, impérios, nações e deuses [...] Desde a Antigüidade, se comparava o [...] fluxo [dos rios] à circulação do sangue pelo corpo” (p.253). Desde a gênese da história das civilizações, o domínio da água era perseguido, sendo limitado ao desenvolvimento de técnicas, como, por exemplo, de irrigação,

de canalizações exterior ou subterrâneas, de construção de diques, dentre tantas outras. Decrosse (1990) considera tais técnicas como fundadoras das civilizações hidráulicas na Antiguidade.⁷

Como se depreende da leitura do trecho supracitado a cultura dos povos da Antiguidade era bastante diversificada. Fatores geográficos, climáticos, disponibilidade de recursos hídricos e crenças religiosas, dentre outros, foram determinantes na manifestação cultural de cada povo. Tais características fizeram nascer, em cada região, uma legislação adequada à realidade e modelos de gestão de recursos hídricos a ela inerentes.

Os Sumérios, por exemplo, ao ocuparem áreas de terras áridas, com pouca disponibilidade de água, chuvas escassas, clima seco, desenvolveram técnicas de desvio e armazenagem de água dos rios Tigre e Eufrates para empregarem em suas plantações. Conseqüente predominância de legislação e gestão voltada a áreas secas na cultura desse povo.

Os Egípcios, ao ocuparem os vales às margens do Rio Nilo, desenvolveram técnicas de represamento e criação de barragens que seriam úteis para o emprego das águas em áreas mais afastadas. No Egito se observa uma gestão das águas voltada para a realidade das áreas úmidas. Observa-se na cultura egípcia forte influência da mitologia, principalmente com relação à água. Nesse sentido destaca Ávila Coimbra que:

Osíris era a personificação da fecundidade, a fonte total e criadora das águas. O Nilo era a fusão de Osíris, e Set Tifão, a sua antítese, a personificação da aridez e da fonte, representando tudo o que era seco e causticante. O Nilo era originado da união entre Osíris aquático e Ísis terrena, da qual nasceu o menino-deus Hórus que, ao eliminar Tifão, obrigou o oceano destruidor a recuar, deixando nas margens do rio Nilo o lodo aluvial que adubava as plantações.⁸

Os Persas foram exímios na arte de distribuição de água. Traziam água das montanhas para os vales, onde cultivavam cereais. Destaca Liebmann que: “Na Pérsia, a água era canalizada através dos “jubes” (galerias subterrâneas escavadas no solo com até 10 metros de profundidade) utilizados para conduzir a água das montanhas até as planícies habitadas”.⁹

⁷ SOUZA, Luciana Cordeiro de. **Águas e sua proteção**. 3ª tiragem. Curitiba: Juruá 2006, p. 26-27.

⁸ ÁVILA COIMBRA, José de. **Conferência Internacional Governança e Sustentabilidade – A questão da Água** – São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www1.sp.senac.br/hotsites/governanca/br/noticias.html>. Acesso em 26 de Outubro de 2006 as 14:52 Horas.

⁹ LIEBMANN. Op. cit. p. 30.

Ainda na Pérsia e em grande parte da Mesopotâmia a sociedade da época dispunha de um satisfatório sistema hídrico de distribuição e armazenamento de água.

Os Gregos, por sua vez, como estavam cercados por um vasto litoral voltaram-se para a navegação e comércio marítimo. Também foram, nos ensinamentos de Liebman, exímios na arte de captação e distribuição de águas.

Na Grécia foi desenvolvida uma tecnologia para captação e distribuição de água a longas distâncias. No século VI a.C., o túnel para condução da água construído em Samos, foi considerado por Heródoto como a 'maior' obra que teria havida na Grécia até então. Ao sistema hidráulico, aplicava-se o princípio dos vasos comunicantes, bem como a pressurização dos encanamentos, e uma das mais importantes canalizações pressurizadas deste período foi construída em Emuros II (180 a 160 a.C.).¹⁰

Por sua riqueza em detalhes a mitologia grega não poderia furtar-se a descrição da origem da água. Destaca-se:

Na origem da criação grega, Graves (1967) descreve um dos mitos em que, no princípio de tudo, o ar uniu-se ao dia dando o nascimento da Mãe Terra, do Céu e do Mar. Da união do Ar com a Mãe Terra apareceu o Oceano, Métis e outros Titãs. O Mar, por sua vez, uniu-se aos Rios originando as Nereidas. O Céu e a Terra (Gaia) eram os símbolos masculino e feminino que, através da fertilização das águas, produziram a vida, a qual passava a ser regida por Eros. Os rios e as fontes, ao serem considerados filhos de Oceanos pelos gregos, eram divinizados e a eles dedicavam oferendas.¹¹

Entretanto, quando o assunto é gestão de águas, destaca-se a atuação dos Romanos. No que concerne à distribuição, encontramos um sistema bastante avançado à época, em Roma. O sistema de fornecimento de água na cidade era formado por aquedutos, encanamentos, banheiros públicos, privadas públicas e sistema de escoamento de esgoto. Toda essa estrutura era disposta de forma a contemplar o indivíduo e a coletividade. Liebmann destaca que:

No século IV a.C., os romanos construíram importantes obras hidráulicas. Em Roma, nesta época, havia 856 banhos públicos e 14 termas, onde o consumo de água era de 750 milhões de litros por dia, conforme Liebmann (1979). Quanto aos esgotos, esses eram transportados por canalizações, evitando o lançamento de águas

¹⁰ *Ibidem*, p. 30.

¹¹ *Ibidem*, mesma página.

servidas nas ruas. Desta forma, supõe-se não ter havido grandes epidemias nesta época, em parte, devido ao suprimento de água para o abastecimento público, banhos e privadas, bem como aos cuidados com os esgotos. A construção da ‘cloaca máxima’, afirma Azevedo Netto (1959), era um conduto livre em pedra com 4,3 metros de diâmetro, tornando-se o coletor tronco dos esgotos de Roma, em 514 a.C. A esse respeito escreve Grimal (1990): “Em Roma, o problema da água ocorreu [...] ao fim do século IV a.C., [...] 441 anos após sua fundação. Durante esses quatro séculos e meio, os romanos estavam satisfeitos com a água de seu rio, o Tibre, dos poços escavados na parte baixa da cidade, além das cisternas alimentadas pelas chuvas e construídas [estrategicamente] sobre as colinas [...]. A localização de Roma era favorável sob este aspecto, mas os vales entre as colinas eram úmidos [...onde] vários córregos escoavam [...]. A Cloaca máxima (o maior dos esgotos) [...] serviu primeiramente, para a drenagem dos pântanos naturais [...] e depois foi utilizada para assegurar uma relativa higiene [...]” (p.97).

Os aquedutos, embora não tivessem sido criados pela engenharia romana, foram disseminados por todo o seu Império. O transporte de água potável das montanhas para as cidades era concebido através destes dispositivos e foram construídos também, na Alemanha, Itália, França, Espanha, Grécia, Ásia Menor e África do Norte. Liebmann (1979) diz que em 312 a.C., Appius Claudius Crassus construiu o primeiro aqueduto romano (via Appia), com 16,5 Km de extensão. Por volta de 50 d.C., Roma possuía 10 grandes canalizações para abastecimento de água potável, com mais de 400 km e cada cidadão recebia cerca de 95 litros diários de água. A água pressurizada nas tubulações já era conhecida e tais instalações foram descobertas em Pérgamo (na antiga Grécia e atual Turquia) no ano de 180 a.C.

[...] Os romanos também desenvolveram dispositivos especiais de medição de consumo de água, os quais eram testados e lacrados, pagando-se uma taxa única por tal serviço. Escreve Liebman (1979) que “já se compreendia a necessidade de se economizar a água na adoção de latrinas dotadas de água corrente proveniente da recirculação das águas [...] dos banhos públicos.

Um dos problemas enfrentados pelos romanos era o das derivações clandestinas realizadas pelos habitantes ribeirinhos. **Na época da República Romana, somente a água que transbordava fora das fontes poderia ser desviada para os banhos mediante o pagamento de taxas...**

No auge do Império Romano havia abundância de água transportada por adutoras e distribuídas em fontes públicas e nas casas de banho. Segundo Costa (1994), Roma era abastecida por um sistema constituído por onze aquedutos, contando com uma distribuição diária de água de cerca de 1000 litros por habitante, muito além do necessário para o consumo humano da época. Contudo esta preocupação com relação à distribuição e à quantidade de água parece ter sido reduzida durante a época medieval havendo de maneira geral, um declínio das condições sanitárias, bem como um avanço das epidemias.¹²

Necessitando desenvolver vultuosas estruturas, tanto contenciosas quanto distributivas de água, e fortemente influenciados pela crença e mitologia, imagine, à época, o acontecimento com a descoberta de uma fonte natural de água. Nesse sentido Hans Liebman discorre que:

Quando se examinam as instalações hidrológicas das cidades da Antiguidade, pode-se ter uma idéia do grande acontecimento que representava a descoberta de uma fonte natural. Sendo a água algo precioso, para cuja obtenção tinha-se a necessidade de erguer obras técnicas de grande vulto, o fato de, em alguns lugares ela jorrar do solo sem a mínima interferência do homem, assemelhava-se a uma verdadeira

¹² *Ibidem*, p. 102.

dádiva dos deuses. Não se podendo encontrar então nenhuma explicação para esse fenômeno, é claro que era creditado a benevolência dos deuses.¹³

Vivenciando essa realidade diversificada, o embrião da atribuição de valor econômico a água encontra na Antiguidade seu marco inicial. Liebmann destaca alguns trechos que confirmam tal afirmativa.

Já então se tinha consciência de que a água potável não se encontrava à disposição em quantidades infinitas. Portanto, se se quisesse consumir muita água para fins privados, era preciso **pagar por essa comodidade**. Por isso é que foram inventados dispositivos especiais de medição do consumo de água, que eram testados e lacrados, e pelos quais se tinha de pagar uma taxa única.¹⁴

Contudo, apesar de toda a estrutura hidrológica, das crenças, mitologia, cultura diversificada e alguns modelos de gestão, o homem da Antiguidade não soube preservar o Meio Ambiente em sua integralidade e se viu obrigado a migrar para outras regiões, deixando para trás uma arquitetura hídrica bastante desenvolvida. A História nos ensina que com a migração dos povos, desmoronou-se o mundo da Antiguidade.

Na Idade Média, época que não foi nada contributiva para uma gestão adequada de recursos hídricos e preservação ambiental, nada se acrescentou positivamente à gestão de recursos hídricos. A poluição, a ausência de uma estrutura jurídica efetiva e protecionista, aliada ao pensamento antropocêntrico, provocaram desequilíbrios ecológicos profundos na época. E o que é pior, difundiu o pensamento antropocêntrico que arraigado à cultura jurídica da época, ainda persiste em muitos ordenamentos jurídicos. O homem não é capaz de preservar a Água e o Meio Ambiente.

Apesar de alguns dos povos do passado registrarem contribuições literárias importantes, baseadas principalmente na doutrina religiosa, como por exemplo, a de Maomé que pregava: “que o reino das águas deveria ser considerado como uma espécie religiosa de amor ao próximo”,¹⁵ forçoso reconhecer que a integração do homem com a natureza nunca foi perfeita.

¹³ *Ibidem*, p. 106.

¹⁴ *Ibidem*, p. 94.

¹⁵ *Ibidem*, p. 95.

Na análise de toda a História quem mais se aproximou do modelo ideal de convivência harmônica foram as sociedades ditas primitivas. Exemplo disso são, os indígenas, especialmente das tribos norte americanas, que num passado recente, pautavam sua atuação baseada em um código moral de ação que reconhece na natureza a fonte da própria vida. Nesse desiderato vale destacar o trecho de uma carta escrita em 1.855 pelo cacique Seattle ao então presidente americano Franklin Pearce, referindo-se à água:

Essa água brilhante que escorre nos riachos e rios não é apenas água, mas o sangue de nossos antepassados. Se lhe vendermos a terra, vocês devem lembrar-se de que ela é sagrada, e devem ensinar às suas crianças que ela é sagrada e que cada reflexo nas águas límpidas dos lagos fala de acontecimentos e lembranças da vida de meu povo. O murmúrio das águas é a voz de meus ancestrais. Os rios são nossos irmãos, saciam nossa sede. Os rios carregam nossas canoas e alimentam nossas crianças. Se vendermos nossa terra, vocês devem lembrar e ensinar seus filhos que os rios são nossos irmãos, e seus também. E, portanto, vocês devem dar aos rios a bondade que dedicariam a qualquer irmão.¹⁶

Os ensinamentos do cacique Seattle são hoje reproduzidos e distribuídos pela Organização das Nações Unidas (ONU) - que agora coordena as investigações sobre mudança climática. A mensagem de Seattle ainda hoje comove pela beleza, lirismo e discernimento na relação entre homens e natureza. Sem falar da influência que exerceu sobre a literatura.

2.2 ÁGUAS NO BRASIL: ASPECTO HISTÓRICO – LEGISLATIVO

O Brasil, apesar de ser um país recém descoberto, está intimamente relacionado à Água, a qual tem grande influência em sua História. Seu descobrimento foi feito por via marítima, sua independência foi proclamada às margens do Rio Ipiranga e sua disponibilidade hídrica está entre as mais fartas do Mundo.

Os portugueses, quando aqui aportaram no século XVI, depararam-se com um lugar selvagem, nada parecido com a Europa. Era tudo tão diferente que foi necessário que aprendessem algumas técnicas usadas pelos índios que aqui viviam, para poderem desvendar os segredos destas terras.

¹⁶ SOUZA, Luciana Cordeiro de. Op. cit. p. 39.

Repetindo o comportamento dos povos da Antiguidade, os primeiros colonizadores que aqui aportaram, utilizaram-se da mesma metodologia difundida na Antiguidade. Usavam os rios como ponto de referência para que os aventureiros empenhados em embrenhar-se mata adentro não se perdessem, construíram também vilarejos às margens de algum rio ou córrego. Dessa maneira haveria água suficiente para atividades como banho, matar a sede e cozinhar. A água também era utilizada com intuito de fazer funcionar engenhocas como o moinho e o monjolo. Movidas pela força física das águas, elas eram usadas para moer a mandioca, o milho e outros alimentos. Além disso, nas margens dos rios também era mais comum encontrar animais para caçar e grande fartura de peixes, o que completava a alimentação dos novos colonizadores.

Com a exploração de madeira e a descoberta do ouro, os rios serviram como escoadouros das riquezas aqui extraídas, passaram a servir como uma importante via de transporte de mercadorias, uma vez que era muito difícil construir estradas naquela época. Eram usadas canoas feitas com enormes troncos de árvores, exatamente iguais às dos índios. Elas levavam comida e materiais para serem usados nas minas de ouro, além de carregar todo o metal precioso para o litoral, para que fosse vendido no continente europeu.

Vivenciando uma realidade farta em riquezas naturais, especialmente em recursos hídricos, o embrião da estrutura jurídica nacional se desenvolveu a partir de um regime voltado à legislação de áreas úmidas, vale ressaltar nesse sentido, os ensinamentos de Cid Tomanik Pompeu, assim expressos:

Desde as mais antigas sociedades, o ser humano sempre dispôs de regras concernentes ao uso da água, cujo caráter, restritivo ou não, era proporcional à escassez do líquido. Daí decorreram normas de direito vigente nas regiões secas e do aplicável às úmidas, encontradas nos grandes sistemas de direito e refletidas em suas normas, como o Código de Manu, na Índia, o Talmud, dos Hebreus, e o Alcorão, dos muçulmanos, por exemplo. Nesses sistemas, ao lado de influências recebidas de fatores específicos, pode ser apontada como principal condicionante a quantidade de água disponível, sendo possível, então, uma primeira grande divisão entre o direito provindo das *regiões úmidas* e aquele oriundo das *regiões secas*. Embora a progressiva deterioração das águas esteja aos poucos diminuindo a quantidade das utilizáveis para fins nobres - abastecimento as populações, recreação, irrigação, aquíicultura e pesca - os traços que distinguem os mencionados sistemas são ainda marcantes. A redução de águas disponíveis vem ultimamente aproximando o conteúdo do direito vigente nos diversos países, em especial no que concerne à sua progressiva publicização. Da mesma forma, a atuação dos organismos internacionais têm concorrido para reduzir a diferença entre as normas legais dos diversos países. Filiado ao sistema de direito romano-germânico, graças à generosidade do regime hidrológico existente em quase todo o seu território, o

Brasil adotou como regra o direito próprio das regiões úmidas. Não obstante, seu nunca assaz louvado Código de Águas previu lei especial para as regiões periodicamente assoladas pelas secas (art. 5º), mas isso não ocorreu.¹⁷

Nessa linha de raciocínio as primeiras normas legais a tratar de recursos hídricos no Brasil datam da época do Brasil-Colônia. Destacam-se inicialmente, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, desenvolvidas em Portugal e aplicáveis no Brasil em virtude da condição de colônia portuguesa. Nas ordenações Filipinas, têm-se no livro V, Título LXXXVIII, § 7º, o texto com a seguinte redação: “E pessoa alguma não lance nos rios e lagos em qualquer tempo do ano (...) trovisco, barbasco, coca, cal nem outro algum material com que se o peixe mate”.¹⁸

Destaca-se ainda no Brasil-Colônia, várias leis que protegiam as águas e o Meio Ambiente. Como por exemplo, a proibição pelos holandeses, de os senhores de engenho, lançarem bagaço de cana nos rios e açudes, as Cartas Régias de 1.796 e 1.799, a Ordem de 09 de Abril de 1.809, a Lei nº 317 de 1.843, a Lei 601 de 18 de Setembro de 1.850 (Lei de Terras), dentre outras.

Mesmo consideradas avançadas para a época, tais leis eram na maioria das vezes, inócuas. O professor Édis Milaré justifica tal situação ao discorrer:

O cerne do problema está no descompasso, ou na incompatibilidade entre a estrutura formal (leis e administração pública) e a estrutura real (a mentalidade e as práticas correntes, o dia-a-dia da vida colonial). Vozes isoladas faziam-se ouvir, aqui e acolá; mas eram esparsas e poucas, sem a consistência e a forma suficientes para impor-se por meio de instrumentos jurídicos sólidos e dotados de descortino. Nem se poderia esperar tanto daqueles remotos tempos, já ávidos de recursos naturais para alimentar os interesses metropolitanos dos impérios coloniais.¹⁹

Destaca-se também que, a preocupação dos legisladores da época não era com a proteção direta ao Meio Ambiente, mas quase sempre, voltada à defesa dos interesses particulares e proteção à honra da Coroa Portuguesa. Corroborando com tal afirmativa, Édis Milaré destaca que:

¹⁷ POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 40.

¹⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 115.

¹⁹ *Ibidem*, p. 117.

Nossa história, infelizmente, é de uma depredação ambiental impune na prática, somente eram punidos os delitos que atingissem a Coroa ou os interesses fundiários das classes dominantes. O patrimônio ambiental coletivo, como o conhecemos hoje, era inimaginável. Não por falta de doutrina que se encontrava alhures, mas por força do estreito e fechado círculo dos interesses familiares, feudais ou oligárquicos. (...). Com séculos de atraso em relação a países europeus, começaram a surgir os primeiros instrumentos legais que se abrem para a modernidade.²⁰

Com a proclamação da República, vários destes dispositivos foram revogados e novas leis surgiram. Segundo os ensinamentos do professor Fiorillo, a primeira norma a fazer menção à proteção das águas foi o Decreto 847 de 11.10.1.890 que previa pena de prisão para a pessoa que “envenenasse fontes públicas ou particulares, tanques ou viveiros de peixes e víveres destinados ao consumo, e corrompesse a água potável de uso comum ou particular, tornando-a impossível de beber ou nociva à saúde”.²¹

Somente a partir de 1.906 o Brasil começou a discutir a necessidade de legislar especificamente sobre proteção ao Meio Ambiente. O primeiro passo pode ser notado com a edição do Código Civil de 1.916 que trazia regras de proteção a direitos privados e trouxe algumas normas que mesmo indiretamente, protegiam o Meio Ambiente. A seguir alguns diplomas legais passaram a tratar, mesmo que ocasionalmente, da tutela ambiental. Pelo conteúdo do trabalho merecem destaque as normas legais elencadas no quadro abaixo:

Decreto 23.793 de 23.01.1.934 – Código Florestal
Decreto 24.643 de 10.07.1.934 – Código de Águas
Decreto Lei 2.848 de 07.12.1940 – Código Penal
Lei 4.504 de 30.11.1.964 – Estatuto da Terra
Lei 4.771 de 15.09.1.965 – Código Florestal
Lei 5.357 de 17.11.1.967 – Estabelece penalidades para embarcações que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras
Lei 6.766 de 19.12.1.979 – Parcelamento do solo urbano
Lei 6.938 de 31.08.1.981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente
Lei 7.347 de 24.07.1.985 – Ação Civil Pública

²⁰ *Ibidem*, p. 118.

²¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 125.

A realidade legislativa brasileira somente veio a mudar com a promulgação da Constituição Federal de 05.10.1988. O Brasil estabelece uma nova fase na proteção ambiental e conseqüentemente dos recursos hídricos. A água é elevada a condição de bem ambiental de natureza difusa. Em sede infraconstitucional sua disciplina legal passa a ser regulada pela Lei 9.433 de 08.01.1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal. A seguir é editada a Lei 9.984 de 17.07.2000 que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, sobre as quais reportar-se-á mais detalhadamente no decorrer do presente trabalho.

2.3 COMO COMPREENDER A RELAÇÃO HISTÓRICA HOMEM – MEIO AMBIENTE

Necessariamente ao falar sobre a água, que é um recurso natural dos mais importantes no ciclo vital do ecossistema planetário, logicamente integrante do Meio Ambiente, é importantíssimo e necessário tecer-se algumas considerações, mesmo que superficiais, a respeito de Meio Ambiente e o tratamento legal e doutrinário a esse dispensado, bem como da relação estabelecida homem-natureza, no decurso da História. Importante destacar algumas características peculiares do tratamento que o Homem dispensa ao Meio Ambiente como forma de compreender a estrutura legal que hoje permeia o ordenamento jurídico brasileiro.

O Meio Ambiente não deve ser estudado isoladamente, embora se possa subdividir os ramos do Direito que se objetiva proteger (flora, fauna, águas), para fins didáticos, metodológicos e visando assegurar mais eficácia e efetividade às normas legais protetivas. O trabalho apresenta ênfase à Água enquanto bem dotado de valor econômico no regime constitucional brasileiro, onde se tece algumas considerações concernentes ao Meio Ambiente, importante para uma noção global da legislação que disciplina a proteção ambiental em sede de recursos hídricos. Nesse ínterim, prelecionando sobre Meio Ambiente, Leonardo Boff *apud* Marcos Destefenni, assim destaca:

Quer dizer: o que se visa não é o meio ambiente, mas o ambiente inteiro. Um ser vivo não pode ser visto isoladamente como um mero representante de sua espécie,

mas deve ser visto e analisado sempre em relação ao conjunto das condições vitais que o constituem e no equilíbrio com todos os demais representantes da comunidade dos vivos em presença (biota e biocenose).²²

A definição de Meio Ambiente é assunto bastante controverso entre os principais doutrinadores e juristas que trabalham com atividades relacionadas ao tema. Alguns pautam-se pela definição técnica do nome “meio ambiente”, levando-se em consideração os conceitos biológicos, enquanto outros defendem a conceituação estritamente jurídica. Apesar do teor jurídico do tema, acredita-se que uma definição que contemple ambas as posições seja a mais adequada, até mesmo porque não se concebe o direito isolado de outras áreas e ramos da ciência. Nesse diapasão é o posicionamento de Ávila Coimbra *apud* Édis Milaré, que aduz a seguinte conceituação:

Meio ambiente é o conjunto dos elementos abióticos (físicos e químicos) e bióticos (flora e fauna), organizados em diferentes ecossistemas naturais e sociais em que se insere o Homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos e das características essenciais do entorno, dentro das leis da natureza e de padrões de qualidade definidos.²³

No ordenamento jurídico brasileiro, o conceito legal de Meio Ambiente foi concebido pelo artigo 3º. da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que o considera: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Nesse sentido Édis Milaré destaca que: “A definição despreocupa-se de rigores e eventuais controvérsias científicas para servir aos objetivos da Lei: é a delimitação do conceito ao campo jurídico”.²⁴

Édis Milaré leciona ainda que:

Em termos de modernidade, o meio ambiente surge como uma nova instituição, pois como tal é reconhecida, ao menos implicitamente, em documentos legais. Mas o meio ambiente é sobretudo uma realidade dinâmica e mutante, holística e sistêmica; ele é alvo de ciências e técnicas aplicadas, realidade interdisciplinar, que desafia abertamente qualquer competência exclusiva, seja científica, seja normativa. É um fato múltiplo e constantemente renovado, de modo que nunca será esgotado em suas diversas análises. Isto é um consolo – triste consolo, porém para

²² DESTEFENNI, Marcos. **A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos** – Campinas: Bookseller, 2005, p. 33.

²³ MILARÉ, Édis. Op. cit. p. 80.

²⁴ *Ibidem*, mesma página.

as nossas limitações; ao mesmo tempo, constitui desafio para as nossas justas pretensões de conhecê-lo e administrá-lo.²⁵

Inicialmente o estudo do Meio Ambiente não considerava o homem e sua relação com o próprio meio. Marcos Destefenni esclarece que: “Prevalecia o estudo chamado de auto ecológico, ou seja, que não incluía a espécie humana, isolando-a da natureza”.²⁶ Entretanto essa visão divorciada do estudo do homem enquanto integrante do Meio Ambiente demonstrou ser falha e ultrapassada. A relação do ser humano com o Meio Ambiente sempre foi pautada por relações de interesses de exploração e não de convivência harmônica com os recursos naturais disponíveis. Marcos Destefenni destaca ainda que: “Tal fato deve-se à visão antropocêntrica predominante na cultura ocidental, por influência em grande parte do cristianismo”.²⁷

Destefenni enfatiza que a visão antropocêntrica coloca o ser humano como o centro e os recursos naturais a serviço de suas necessidades. “Trata-se do pensamento ainda dominante no mundo jurídico. A natureza, composta por bens é o objeto das relações jurídicas”.²⁸

Peter Singer *apud* Marcos Destefenni, reforça esse posicionamento nos seguintes termos:

As atitudes ocidentais ante a natureza são uma mistura daquelas defendidas pelos hebreus, como encontramos nos primeiros livros da Bíblia, e pela filosofia da Grécia antiga, principalmente a de Aristóteles. Ao contrário de outras tradições da antiguidade, como, por exemplo, a da Índia, as tradições hebraicas e gregas fizeram do homem o centro do universo moral; na verdade não apenas o centro, mas, quase sempre, a totalidade das características moralmente significativas deste mundo.²⁹

Essa visão é, no ensinamento de Destefenni, responsável pela situação que hoje se presencia. Nesse sentido destaca-se:

A cultura ocidental, portanto nos trouxe, a convicção de que o homem tem a natureza a seu dispor, como algo que existe para ser explorado e para satisfazer as necessidades do ser humano. Ocorre que o homem foi forçado, mesmo que lentamente, a reconhecer que estamos em crise, e que tal crise poderá levar a um

²⁵ *Ibidem*, p. 86-87.

²⁶ DESTEFENNI, Marcos. Op. cit. p. 22.

²⁷ *Ibidem*, p. 25.

²⁸ *Ibidem*, mesma página.

²⁹ *Ibidem*, mesma página.

colapso total do equilíbrio planetário em poucos anos, se não mudarmos nossa visão e atuação.³⁰

Corroborando com tal entendimento, Leonardo Boff *apud* Marcos Destefenni, afirma que:

“Crise” significa a quebra de uma concepção de mundo: O que na consciência coletiva era evidente, agora é posto em discussão. Qual era a concepção de mundo indiscutível? Que tudo deve girar ao redor da idéia de progresso. E que este progresso se move entre dois infinitos: o infinito dos recursos da Terra e o infinito do futuro...Os dois infinitos são ilusórios. A consciência da crise reconhece: os recursos tem limites, pois nem todos são renováveis; o crescimento indefinido para o futuro é impossível, porque não podemos universalizar o modelo de crescimento para todos e para sempre.³¹

Consciente dos graves problemas que tal pensamento acarreta ao Meio Ambiente planetário, alguns estudiosos questionam o modelo social e juridicamente adotado na gestão ambiental e passam a defender uma nova visão no tocante ao assunto. Nesse sentido Marcos Destefenni discorre que:

Em reconhecimento a essa crise e numa perspectiva diametralmente oposta ao antropocentrismo surge a visão biocentrista, também denominada de “ecologia profunda” (Deep Ecology). A visão biocentrista procura reconhecer na natureza um valor em si, um valor intrínseco que merece proteção independentemente do ser humano. A natureza não existe apenas para servir a espécie humana.³²

Sobre a ecologia profunda, Peter Singer *apud* Marcos Destefenni, destaca que:

O pensamento ecológico superficial estaria circunscrito à estrutura moral tradicional; seus partidários estariam ansiosos por evitar a poluição da água para que pudéssemos beber uma água mais pura, e, na base do seu empenho em preservar a natureza, estaria a possibilidade de as pessoas continuarem a desfrutar dos seus prazeres. Por outro lado, os ecologistas profundos desejariam preservar a integridade da biosfera pela necessidade dessa preservação, ou seja, independentemente dos possíveis benefícios que o fato de preservá-la pudesse trazer para os seres humanos.³³

Destefenni conclui que:

³⁰ *Ibidem*, p. 27.

³¹ DESTEFENNI, Marcos. Op. cit. p. 28.

³² *Ibidem*, mesma página.

³³ *Ibidem*, p. 28-29.

O pensamento e os princípios da ecologia profunda são bastante extremados e se opõem totalmente a visão antropocêntrica. Há inegáveis reflexos na ordem jurídica, principalmente porque haveria necessidade de se repensar a estrutura da relação jurídica tradicional, que vê o ser humano, individualmente ou em sociedade, como o único sujeito de direitos.³⁴

Ainda sobre a ecologia profunda, Fritjof Capra *apud* José Rubens Morato Leite destaca que:

... a ecologia profunda não separa os seres humanos – ou qualquer outra coisa – do meio ambiente natural. Ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes. A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida.³⁵

Com a crise vivenciada atualmente e as matrizes ideológicas difundidas pelo pensamento ecológico profundo há um novo posicionamento do Direito frente a tal situação e a visão antropocêntrica passa a ser questionada. Nesse entendimento Paulo de Bessa Antunes, chega a falar de ruptura da visão antropocêntrica e atribui ao Direito Ambiental tal feito. Sua lição, nos seguintes termos:

Provavelmente a principal ruptura que o Direito Ambiental causa na ordem jurídica tradicional seja com o antropocentrismo. Com efeito, toda a doutrina jurídica tem por base o sujeito de direito. Com o Direito Ambiental não é assim que acontece. As normas de Direito Ambiental, nacionais e internacionais, cada vez mais, vêm reconhecendo direitos próprios da natureza, independentemente do valor que esta possa ter para o ser humano. A Organização das Nações Unidas, através da resolução nº 37/7 de 28/10/1982, proclamada pela Assembleia Geral, afirmou que: “Toda forma de vida é única e merece ser respeitada, qualquer que seja a sua utilidade para o homem, e, com a finalidade de reconhecer aos outros organismos vivos este direito, o homem deve se guiar por um código moral de ação.”³⁶

Apesar da contribuição dessa visão biocentrista, por seu caráter extremado, vez que não atribui ao homem titularidade de direitos, resta essencialmente inaplicável em sua concepção pura. Destefenni assevera que: “Todavia, parece que o melhor caminho ainda é o de uma visão intermediária, integradora, como, aliás, é a natureza”.³⁷ Essas considerações

³⁴ *Ibidem*, p. 29-30.

³⁵ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado, *in* CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** (orgs) – São Paulo, Saraiva 2007, p. 139.

³⁶ ANTUNES, Paula de Bessa. **Direito Ambiental**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001 p. 20-21.

³⁷ DESTEFENNI, Marcos. Op. cit. p. 31.

permitem uma compreensão efetiva e global, da origem, história e cultura social que influenciaram o tratamento jurídico ambiental na maioria dos países do Mundo.

3. TERRA O PLANETA ÁGUA

3.1 DISTRIBUIÇÃO DA ÁGUA NO PLANETA

O planeta Terra conta com uma massa substancial de aproximadamente 70% de água e 30% de terra. Para uma melhor compreensão da disponibilidade hídrica da Terra atente-se a algumas considerações abaixo, com base em dados extraídos de relatórios da ONU – Organização das Nações Unidas e da OMS – Organização Mundial da Saúde³⁸:

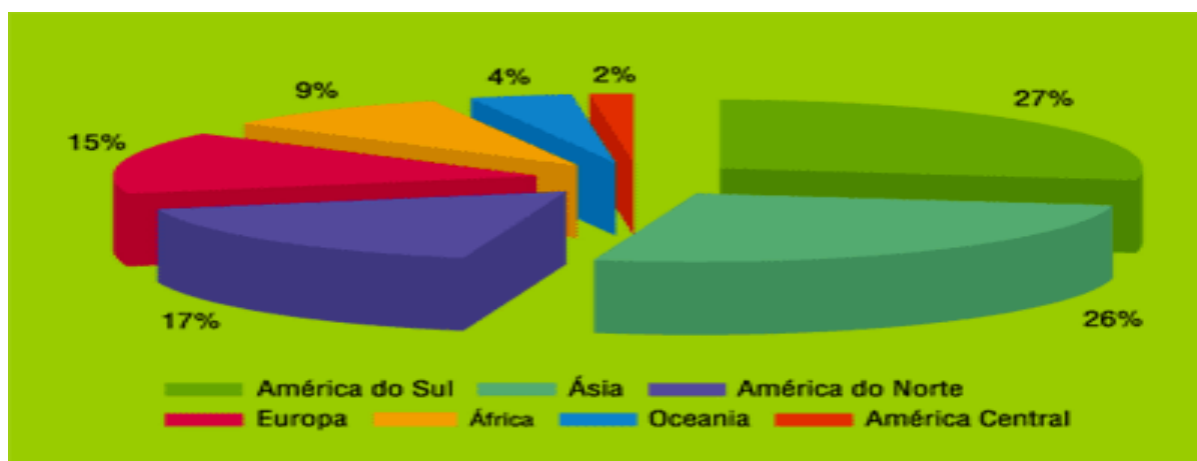
O Planeta Terra é constituído de 70% de água e apenas 30% de terra.
Do universo de água, 97,25% são de água salgada e apenas 2,75% são de água doce.
Desses 2,75%, apenas 0,40% se encontra nas águas continentais superficiais e na atmosfera.
De toda a massa hídrica existente no mundo, 22,4% correspondem às águas subterrâneas.
Da minguada fatia disponível de 0,40% de água doce no mundo, apenas 30% são de boa qualidade.
Os outros 70% restantes de água doce do mundo estão contaminados por agrotóxicos, assoreamentos, lixos, dejetos humanos e animais, esgotos industriais, resíduos nucleares, derramamentos de petróleo dentre outros.
Um ser humano necessita ingerir, anualmente, mil litros de água para sua manutenção. Média de 2,73 litros/dia.
Dos mais de seis bilhões de seres humanos que vivem atualmente no mundo, um bilhão e meio já padecem de sede.
Há países no mundo que já importam água potável, retiram das geleiras ou trocam por petróleo.

³⁸ Fonte: ONU/OMS 2000. **Água: Bem mais Precioso do Milênio**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/relatórios>. Acesso em 20 de Dezembro de 2006 as 08:53 Horas.

Estima-se que quarenta mil pessoas morrem por dia, no mundo, em consequência de doenças provocadas por contaminação da água (média de 15 milhões por ano).

De acordo com estudos da ONU, a partir do ano 2.010 faltará água no Planeta e poderá haver guerras entre as nações e povos pela disputa do precioso líquido.

Atenta a essa realidade, a ONU passa a disponibilizar e divulgar dados científicos e estatísticos, referentes à situação hídrica planetária. Segundo sua classificação, a água doce existente no mundo está distribuída entre as regiões do globo terrestre conforme demonstra o gráfico³⁹ ilustrado abaixo.



Conforme se depreende da observação do gráfico, a América é o continente com maior disponibilidade hídrica mundial de água doce, sendo que a parte da América do Sul é a região onde se concentra a maior parte.

Nesse cenário, o Brasil que possui um vasto território e disponibilidade hídrica entre as mais abundantes do Mundo é um país privilegiado, concentrando em seu território, segundo a ONU, 14% de toda água doce disponível no Mundo.

Essa água disponível no Brasil está dispersa irregularmente em todo o território nacional, encontrando-se concentrada, em sua maior parte, nas principais bacias hidrográficas do país. A Divisão Hidrográfica Nacional foi Instituída pela Resolução do CNRH N°. 32 de

³⁹ Fonte: ONU/OMS 2000. **A Crise da Água em Números**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/dadosestatisticas.html>. Acesso em 22 de Dezembro de 2006 às 08:55 Horas.

15 de Outubro de 2003 e com referência a esta base físico-territorial observa-se o mapa⁴⁰ abaixo.



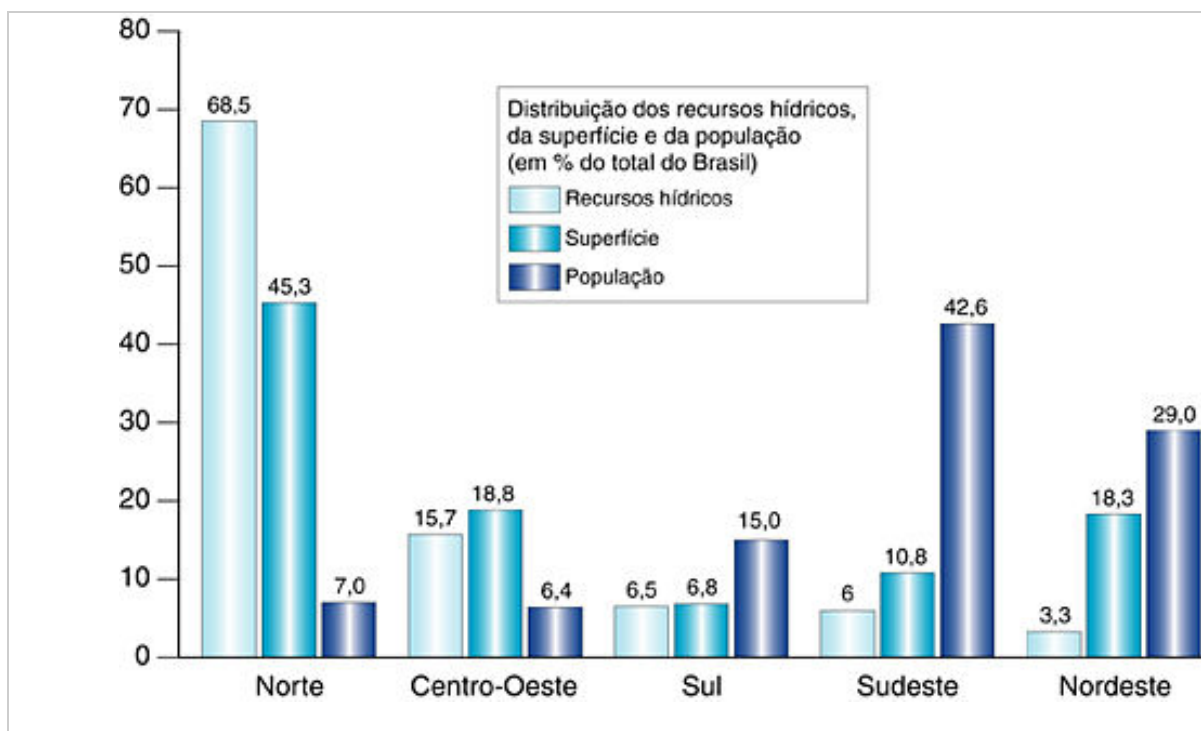
A Lei 9.433/97 define a Bacia Hidrográfica como unidade territorial para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Nas Bacias Hidrográficas a gestão dos recursos hídricos devem se dar de forma integrada, descentralizada e participativa, considerando-se as diversidades sociais, econômicas e ambientais do País. É no âmbito dos Comitês de Bacia Hidrográfica que se viabiliza a implementação da cobrança pelo uso dos recursos hídricos, figurando a Bacia Hidrográfica como a unidade física-territorial de exercício da atribuição de valor econômico à água.⁴¹ No presente trabalho não será objeto de análise minuciosa o aspecto relativo às composições setoriais dos Comitês de Bacia.

⁴⁰ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Divisão Hidrográfica Nacional**. Disponível em: <http://www.pnrh.cnrh-srh.gov.br/pag/regioes.html>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2007 as 14:25 Horas.

⁴¹ BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Divisão Hidrográfica Nacional**. Disponível em: <http://www.pnrh.cnrh-srh.gov.br/pag/regioes.html>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2007 as 14:25 Horas.

Com base em dados disponibilizados pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)⁴², demonstra-se como é distribuída a água na superfície brasileira, levando-se em consideração os aspectos geográfico e populacional.



Tomando-se por referência os dados anotados no gráfico, cumpre salientar que, há uma enorme discrepância na relação superfície territorial/habitante/disponibilidade hídrica. A Amazônia, por exemplo, concentra cerca de apenas 7% da população nacional ocupando uma área de 45,3% do território e possui 68,5% dos recursos hídricos disponíveis, ao passo que o Nordeste concentra 29% da população nacional, 18,3% da superfície e apenas 3,3% dos recursos hídricos. Soma-se ainda, a essas informações, que grande parte da água doce naturalmente disponível na região sudeste, a mais populosa do país, encontra-se poluída o que diminui consideravelmente a real oferta de água doce em quantidade e qualidade próprias para o consumo humano.

Com vistas a estabelecer uma classificação sistemática e padronizada relativamente às condições hídricas, a ONU (Organização das Nações Unidas) elaborou uma tabela de

⁴² Fonte: **IBGE – Relatório Nacional de Dados Estatísticos e Geográficos**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxxi/estatisticas/recursosnaturais/populacionais.shtm>. Acesso em 29 de Dezembro de 2006 as 15:53 Horas.

condições hídricas, levando-se em consideração a disponibilidade – água/habitante/ano. Gráfico⁴³ abaixo:

CLASSIFICAÇÃO/SITUAÇÃO	DISPONIBILIDADE HÍDRICA
Abundância	Mais de 20.000 m³/hab/ano
Muito Ricos	Mais de 10.000 m³/hab/ano
Ricos	Mais de 5.000 m³/hab/ano
Situação Correta	Mais de 2.500 m³/hab/ano
Pobres	Menos de 2.500 m³/hab/ano
Situação Crítica	Menos de 1.500 m³/hab/ano

No Brasil, considerando-se essa classificação, o Estado da Federação com maior disponibilidade hídrica é o Estado de Roraima, com 1.747.010 m³/hab/ano, sendo que 11 estados brasileiros estão na condição de abundância e apenas dois estados encontra-se em situação crítica. São eles Paraíba, com disponibilidade de 1.437 m³/hab/ano e Pernambuco, com disponibilidade de 1.320 m³/hab/ano.

3.2 A IMPORTÂNCIA DA ÁGUA PARA A VIDA

É consenso mundial que o direito à água tem relação direta com o direito à vida e à dignidade humana. E sendo o Estado responsável pelo atendimento às necessidades básicas da coletividade, cabe a ele, por força do contrato social, prover a sociedade de recursos hídricos em quantidade e qualidade suficientes para o consumo humano, além de assegurar sua disponibilidade para uso econômico, na geração de energia, irrigação e uso industrial, permitindo conciliar sustentabilidade ecológica com desenvolvimento econômico.

Inquestionável a importância da água para a vida em todas as suas formas e para o equilíbrio fundamental dos ecossistemas terrestres. Sem sombra de dúvidas a biodiversidade depende da água. A saúde humana, a economia e subsistência do homem e de todas as formas

⁴³ Fonte: ONU/OMS 2000. **A Crise da Água em Números**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/dadosestatisticas.html>. Acesso em 28 de Dezembro de 2006 as 16:22 Horas.

de vida no planeta Terra estão diretamente vinculadas à preservação com qualidade desse precioso recurso. Eduardo Coral Viegas destaca que:

Vida e água estão diretamente relacionadas, sendo esta indispensável não só para o homem, como também para os animais e vegetais. O renomado jurista José Afonso da Silva expõe que a água “compartilha dos processos ecológicos essenciais, como o da fotossíntese, o da quimiossíntese e o da respiração. Funciona como hábitat e nicho ecológico de inúmeros organismos e espécies animais e vegetais”. Ou seja, a permanência da vida na Terra – tida como “Planeta Água”, porquanto 70% da superfície de nosso planeta é coberta pelo líquido – está intrinsecamente ligada à disponibilidade de recursos hídricos em qualidade e quantidade suficientes à satisfação das necessidades básicas dos seres vivos que nela habitam.⁴⁴

Sandro Gallazzi, Doutor em Teologia e Coordenador da Comissão Pastoral da Terra – CPT/Amapá leciona que:

A água está ligada à dimensão da vida, é um elemento vivificador - gerador de vida, purificador – reconstrutor de vida, e simbólico do projeto de uma vida plena: traz perspectivas de um futuro de paz, alegria e segurança. Ela está presente em quase todas as religiões. Para algumas, a água é Deus ou Deus é água. Ela hoje é um elemento unificador de nossas lutas e de nossa fé (macro-ecumenismo).⁴⁵

A água é o elemento crucial, o principal, para se alcançar o direito previsto no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família, a saúde e o bem estar”.⁴⁶ O homem faz parte da superabundante biodiversidade natural e como todo ser vivo ele necessita interagir com o Meio Ambiente para sobreviver, utilizando seus recursos e despejando nele os seus resíduos, sem esquecer-se de que é, atualmente, o principal responsável pelo desequilíbrio ecológico e é o único ser capaz de intervir nesse processo, visando reverter o quadro desastroso outrora instalado.

No ordenamento jurídico brasileiro a água figura como bem essencial à garantia do direito à vida, resguardado no artigo 5º *caput* da Constituição Federal, bem como no artigo

⁴⁴ VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Ed. Livraria do Advogado – Porto Alegre, 2005, p. 24.

⁴⁵ GALLAZZI, Sandro. **Água é Vida**. Disponível em: www.cptnac.com.br/read&id=1168. Acesso em 08 de Abril de 2007 as 11:14 Horas.

⁴⁶ **Declaração universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.html> . Acesso em 18 de Dezembro de 2006 as 15:12 Horas.

225 que consagra a natureza difusa desse bem ambiental e assegura o direito a um Meio Ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Dentro dessa sistemática, em face de sua importância para a vida, em todas as suas formas, a água passa a ser objeto de proteção especial por parte do Direito. Nascendo, nesse contexto, o Direito de Águas, que é assim conceituado por Cid Tomanik Pompeu:

Conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, uso, aproveitamento, a conservação e preservação das águas, assim como a defesa contra suas danosas conseqüências. De início, denominava-se direito hidráulico. A estreita vinculação das normas jurídicas relativas às águas com o ciclo hidrológico, que desconhece limites no seu percurso, faz com que o direito de águas contenha normas tradicionalmente colocadas no campo do direito privado e no do direito público. Suas fontes são a legislação, a doutrina, a jurisprudência e o costume.⁴⁷

Maria Luiza Machado Granziera ampliando a delimitação acima destacada, define o Direito de Águas nos seguintes termos:

Conjunto de princípios e normas jurídicas que disciplinam o domínio, as competências e o gerenciamento das águas, visando ao planejamento dos usos e à preservação, assim como a defesa de seus efeitos danosos, provocados ou não pela ação humana.⁴⁸

Todavia, a tutela jurídica por si só não resta suficiente, é preciso conscientização que, a par da atuação estatal há a premente necessidade de atuação individual e coletiva do homem no resguardo à integridade ambiental com o escopo de garantir a sobrevivência de vida no planeta Terra. Apesar dos consideráveis avanços no trato ao Meio Ambiente ainda se carece de uma estrutura organizacional, educacional e social que assimile a necessidade de real proteção e dissemine atitudes concretas que possibilitem melhorias no ecossistema planetário. Registre-se que essa mudança de atitude, em virtude da crise presenciada, não pode esperar para sair do plano abstrato para a efetividade prática. Como bem adverte Vladimir Passos de Freitas “o planeta Terra corre perigo”.⁴⁹

⁴⁷ Op. cit. p. 39.

⁴⁸ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas. Disciplina Jurídica das Águas Doces**. 3. ed. São Paulo – Atlas 2006. p. 24.

⁴⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. **Água: aspectos jurídicos e ambientais**. 2. ed. Curitiba. Juruá, 2003, p. 17.

3.3 ÁGUA – CAUSAS DA CRISE

Difícil falar em crise e escassez quando se observa que o Planeta tem sua superfície composta por 70% de água. Tal proporção cria a ilusão de que há disponibilidade hídrica satisfatória, o que não ocorre, pois como já explanado, de toda água disponível no mundo apenas 2,75% é de água doce, elemento vital ao ecossistema planetário. Acresce-se a esse reduzido percentual, que esta água está irregularmente distribuída no globo terrestre, o que por si só, já condena imensas regiões à escassez e falta de água. Aliada a essa escassez natural, geográfica e histórica, existe aquela provocada e agravada pela atuação humana. Cumpre salientar que essa escassez não se limita ao aspecto quantitativo, mas também ao qualitativo, o que é mais grave e preocupante. Nesse sentido Eduardo Coral Viegas destaca que:

O Texto-base da Campanha da Fraternidade de 2004 é preciso quando salienta que “não é apenas uma carência quantitativa, mas também qualitativa. A destruição dos mananciais, devido, principalmente, à devastação das matas ciliares, a contaminação dos mananciais por agroquímicos, resíduos industriais, metais pesados dos garimpos, esgotos urbanos e hospitalares, além do aumento do consumo na agricultura (irrigação), pecuária, indústria e consumo humano, projetam uma imagem de ‘escasseamento progressivo’ das águas.”⁵⁰

O marco da devastação mais avassaladora que a natureza experimentou é notado a partir da Revolução Industrial. A desregrada atuação humana na exploração direta dos recursos naturais, em nome do progresso, da produção em larga escala e a qualquer custo, desconsiderou as limitações e a capacidade repositória natural do Meio Ambiente. Eduardo Coral Viegas ensina que:

Sobre os reflexos da Revolução Industrial na intitulada ‘crise da água’, sublinhe-se o enfoque dado por Aldo da Cunha Rebouças: “A Revolução Industrial, cujo início verificou-se na Grã-Bretanha durante o século XVIII e se estendeu às outras partes da Europa e à América do Norte no início do século XIX, gerou no mundo, em geral, um grande aumento na produção de vários tipos de bens e grandes mudanças na vida e no trabalho das pessoas. No Brasil, em particular, essas transformações demográficas só aconteceram durante a segunda metade do século XX. Lamentavelmente, os grandes erros cometidos na Europa e nos Estados Unidos, principalmente, destacando-se o crescimento desordenado da demanda localizada da água, grandes desperdícios e a degradação da sua qualidade em níveis nunca imaginados nas cidades, indústria e agricultura, foram aqui sendo repetidos. Todos estes aspectos são, certamente, importantes fatores que engendraram a ‘crise da água’ que se anuncia como capaz de dar origem às guerras entre nações, ainda neste século XXI.”⁵¹

⁵⁰ Op. cit. p. 27.

⁵¹ *Ibidem*, mesma página.

A Revolução Industrial impulsionou o acelerado uso econômico dos bens da natureza acarretando o aumento dos problemas ambientais numa escalada insustentável. Corroborando com tal afirmativa o ensinamento do professor Paulo José Leite Farias, abaixo transcrito:

Até a Revolução Industrial, a utilização econômica dos recursos naturais não conduziu à exaustão os recursos finitos e manteve a capacidade de auto regeneração dos recursos renováveis; também não gerou poluição. Porém, a passagem da economia de subsistência para a economia de mercado e o avanço verificado nos conhecimentos científicos e técnicos, após a Revolução essa, representaram salto qualitativo nos meios ao dispor do Homem para controlar e utilizar economicamente os recursos naturais. Dá-se o crescimento exponencial da intensidade e da extensão de exploração econômica dos recursos ambientais.⁵²

Com a difusão do capitalismo como base da economia global, a partir da Revolução Industrial, o cenário mundial rapidamente se transforma. Surgem grandes cidades, na maioria das vezes, carentes de infra-estrutura básica, com má distribuição de redes de saneamento, abastecimento precário de água, crescimento acelerado de indústrias e residências que lançam em grande escala esgoto industrial e doméstico diretamente no Meio Ambiente, sem o devido tratamento, poluindo o solo e conseqüentemente as fontes de água. A poluição ambiental diretamente às fontes de água passa a contribuir para o desequilíbrio nas relações harmônicas da natureza e é o primeiro fator notado como causa da escassez hídrica. A poluição dos recursos hídricos traz ao homem danosas conseqüências, como por exemplo, a transmissão de doenças endêmicas e infecciosas. Entre as principais doenças destacam-se: A diarreia, a cólera, a febre tifóide e paratifóide, hepatite infecciosa, salmonelose, disenteria bacilar, gastroenterites, parasitoses e teníase. Ressalte-se ainda que, nos países do Terceiro Mundo 80% das doenças são decorrentes de poluição às fontes de água.⁵³

Em virtude do grande potencial poluente lançado no Meio Ambiente surge um fator que recentemente tem chamado muito a atenção, o aquecimento global, também denominado efeito estufa. Com o desmatamento das principais florestas e o alto índice de lançamento de gases tóxicos no ar ocorre uma mudança comportamental no clima da Terra.

Ao abordar o tema aquecimento global, Eduardo Coral Viegas explica o processo de aquecimento nos seguintes termos:

⁵² FARIAS, Paulo José Leite. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?** – Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 54.

⁵³ PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Direito Sanitário: A relevância do Controle nas Ações e Serviços de Saúde.** São Paulo 2006 – Editora Fórum, p. 87.

A queima de combustíveis fósseis em grandes quantidades, e por longo período, agregada a outros fatores, como a eliminação de porção significativa da cobertura vegetal da Terra, tem feito com que nosso Planeta esteja mais quente. Ocorre que gases de efeito estufa lançado na atmosfera absorvem a radiação térmica, impedindo ou dificultando que ela escape para o espaço, como era natural que acontecesse. Com isso, a Terra irradia menos calor para o espaço do que absorve do Sol, culminando por aquecer o Planeta.⁵⁴

Viegas destaca ainda que:

Maude Barlow e Tony Clarke relatam que os oceanos vêm subindo em razão do derretimento das geleiras polares; que o século mais quente dos últimos mil anos foi o Século XX; que a década de 1990 foi a mais quente do milênio findo; e que os oceanos subiram, durante o século XX, aproximadamente 10 centímetros. Evidentemente que tais dados não são apenas científicos, sem repercussão prática na vida do homem. Na mesma obra, após a transcrição de escrito de Simon Retallack e Peter Bunyard sobre as graves consequências do aquecimento global para a vida, anotam:

Uma parte importante desse quadro é o impacto do aquecimento global em fontes de água doce. As terras úmidas, já em risco, serão afetadas adversamente pelas crescentes secas. De acordo com o altamente respeitado Centro de Hadley, uma instituição do Reino Unido, a elevação do nível do mar resultará na perda de aproximadamente 40% a 50% das terras úmidas costeiras do mundo até 2080”.

(...)

Alguns cientistas dizem que o aquecimento global é a única maior causa de escassez de água doce no mundo e eles prevêm a diminuição dos níveis de água em todos os grandes lagos e rios do mundo. O centro de Hadley prevê que o aquecimento global fará com que parte da bacia amazônica se torne um deserto antes de 2050.⁵⁵

Soma-se ao fenômeno do aquecimento global o desmatamento da cobertura vegetal. Visando a exploração da madeira, a abertura de área para produção de alimentos e criação de animais, urbanização, dentre outros, o homem destruiu e continua a destruir a maior parte das florestas existentes no Planeta. Tal comportamento é decisivo para o desequilíbrio das relações climáticas, uma vez que as florestas funcionam como pulmão do mundo, o que afeta naturalmente o ciclo da água.

Eduardo Coral Viegas, referindo se ao desmatamento, destaca que:

Esse processo, no entanto, dá ensejo a uma série de prejuízos à humanidade, pois a vegetação que cobre o Planeta não tem apenas função paisagística, sendo, ao contrário, essencial para o equilíbrio ecológico, como, v.g., servindo de habitat para animais, renovando o ar que respiramos, mantendo a estabilidade climática, além de participar diretamente do ciclo hidrológico”.

⁵⁴ VIEGAS, Eduardo Coral. Op. cit. p. 29.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 29-30.

A obra “Ouro Azul” elucida a relação natural existente entre as florestas e a água, sobressaindo-se a seguinte passagem: As florestas também têm um papel vital na proteção e purificação de fontes de água doce. Elas absorvem poluentes antes de eles atingirem lagos e rios e, como as terras úmidas, evitam inundações, particularmente em países do sul sujeitos a ciclos bastante flutuantes de seca e chuvas pesadas. Quando as florestas são derrubadas ou exauridas de modo não-sustentável, a integridade das bacias hidrográficas locais é ameaçada ou destruída, mas quando são exploradas com bom senso ou deixadas em seu estado selvagem, elas podem executar suas funções como válvulas de segurança para rios e suas bacias hidrográficas”.

Em todo esse contexto, o desmantelamento das matas ciliares ao longo dos tempos e nos mais variados locais da Terra agrava a crise da água, fazendo desaparecer rios e lagos; tornando desprotegidas as nascentes; escasseando a água dos lençóis subterrâneos; deixando de filtrar e frear a velocidade da água oriunda das chuvas, bem como lagos, rios, banhados; prejudicando a qualidade da água, etc.⁵⁶

Outro fator que está diretamente vinculado ao escasseamento dos recursos hídricos diz respeito ao aumento populacional. Eduardo Coral Viegas corrobora com tal afirmativa nos seguintes termos:

Paripasso à poluição ambiental, a escassez de água potável decorre do aumento irracional e desenfreado da população mundial, sendo certo que as pessoas possuem necessidades infinitas, e que os recursos – sejam de que espécies forem – são limitados, o que não é diferente em relação à água. Na medida em que um maior número de pessoas passa a consumir água, e ainda aumenta a poluição dos recursos hídricos, é inevitável que a escassez se ampliará. Estima-se, por isso, que, no neste século, a água potável terá a mesma importância – dada a incidência da lei da oferta e procura – que o petróleo teve no Século XX, e, o que é pior, a elevados custos, tornando-se algo de uso elementar e indispensável em produto elitizado, que estará ao alcance de poucos, os quais, por incoerência do sistema, terão sido os maiores causadores dessa situação, posto que os detentores do capital são os proprietários das indústrias poluidoras, das embarcações que geram derramamentos de óleo, etc.⁵⁷

Merece destaque ainda no agravamento da crise, o desperdício de água nas atividades diárias. Segue abaixo alguns indicadores do gasto diário doméstico de água, elaborado com base em dados do IDEC (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor).⁵⁸

CONSUMO DOMÉSTICO DE ÁGUA POR ATIVIDADE	
ATIVIDADE REALIZADA	QUANTIDADE GASTA
Descarga em vaso sanitário tradicional	10 a 16 litros
Um minuto no chuveiro	15 litros

⁵⁶ VIEGAS, Eduardo Coral. Op. cit. p. 31-32.

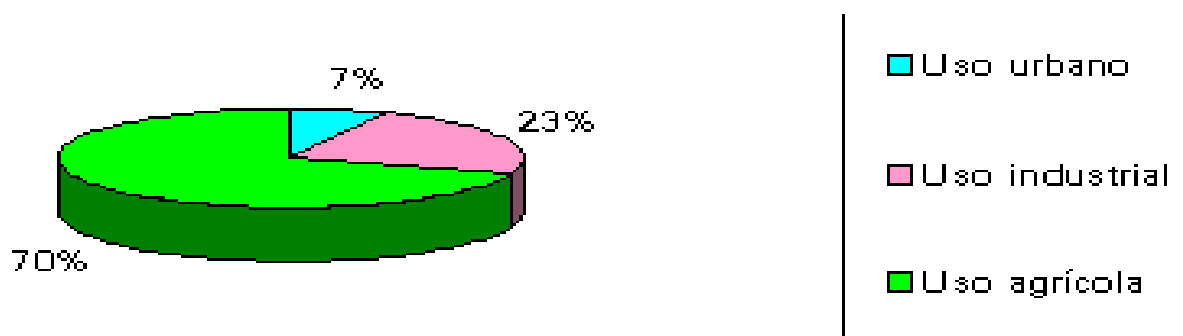
⁵⁷ *Ibidem*, mesma página.

⁵⁸ **Projeto Consumidor Consciente**. Disponível em: <http://www.moderna.com.br/didaticos/projetos/2006>. Acesso em 08 de abril de 2007 as 12:35 Horas.

Lavagem de roupas no tanque	150 litros
Lavar as mãos	3 a 5 litros
Lavar roupa com máquina de lavar	150 litros
Lavar louça em lava-louça	20 a 25 litros
Escovar os dentes com água escorrendo	11 litros
Lavagem do automóvel com mangueira	100 litros

Além dos gastos acima demonstrados, é facilmente notado no cotidiano de uma residência, uso de água para lavagem de calçadas, irrigação de jardins, abastecimento de adornos, dentre outros. Outro agravante do desperdício ocorre nas redes do sistema público de abastecimento das cidades. No Brasil estima-se a perda de cerca de 40% a 60% de água com ligações clandestinas e vazamentos.⁵⁹

A distribuição do consumo do uso de água no mundo, tomando-se por base as estatísticas divulgadas pela ONU/OMS, está classificada nas atividades de uso urbano, principalmente nas residências e estabelecimentos comerciais e prédios públicos das cidades; no uso industrial, também concentrado principalmente no espaço urbano e seus arredores, e no uso agrícola, sendo que a maior porcentagem da água é utilizada na agricultura, em atividades voltadas a irrigação e demais correlacionadas à produção de alimentos no meio rural. Abaixo a demonstração gráfica da utilização da água de acordo com as finalidades essenciais de uso, segundo dados fornecidos pela ONU/OMS.⁶⁰



⁵⁹ IGAM – Instituto Mineiro de Gestão de Águas. **Portal de Notícias**. Disponível em: www.igam.mg.gov.br/noticias130669. Acesso de 06 de Janeiro de 2007 as 16:32 Horas.

⁶⁰ Fonte: ONU/OMS 2000. **A Crise da Água em Números**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/dadosestatisticas.html>. Acesso em 28 de Dezembro de 2006 as 16:35 Horas.

Observa-se com base no gráfico que 70% da água retirada dos cursos d'água são utilizados em atividades voltadas ao uso agrícola, em atividades de irrigação e afins, 23% são destinadas ao uso industrial nas fábricas, nos processos de produção industrial e 7% da destinação de água doce se destina ao uso urbano residencial.

Com a disponibilidade de tais dados, muito se questiona sobre a aplicação da atribuição de valor econômico à água e à efetividade da cobrança, como sendo um fator excessivamente oneroso na cadeia produtiva e que conseqüentemente poderá inflacionar a produção de alimentos, dentre outros fatores.

As principais entidades ligadas ao setor produtivo posicionam-se contrárias à atribuição de valor econômico à água, principalmente as entidades ligadas ao setor agropecuário. Quando se discute o assunto é notável que cada seguimento defende as posições que melhor atendam suas expectativas, sem levar em consideração os fatores ambientais. Necessário levar em consideração tais posicionamentos, pois um instrumento eficiente só é construído quando o processo democrático se permite a esse tipo de questionamento, possibilitando, dentro do contexto da Política Nacional de Recursos Hídricos que essa discussão seja levada aos Comitês de Bacias, enquanto órgãos gestores da política de cobrança pelo uso da água.

Quanto a tais posicionamentos o entendimento majoritário firma-se no sentido de que a proteção deve ser resguardada e sobrepor a quaisquer outros interesses, por se tratar de direito fundamental e condição essencial à vida, em todas as suas formas. Nesse sentido se firma as garantias constitucionais de proteção aos direitos humanos fundamentais, sendo o Meio Ambiente elevado a tal condição em nível de proteção constitucional.

4. O TRATAMENTO DISPENSADO A ÁGUA E AO MEIO AMBIENTE NO REGIME CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

4.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO MEIO AMBIENTE

Partindo do pressuposto de que as funções do Estado estão estreitamente ligadas à concepção histórica de Direitos Humanos, admite-se a realização da liberdade substancial como objetivo das ações estatais na atualidade, tendo como um de seus aspectos primordiais o oferecimento de condições dignas de vida aos cidadãos, que se traduzem, também, pela manutenção de um Meio Ambiente saudável. Dentro dessas perspectivas, a constitucionalização do Meio Ambiente surge como peça-chave, não apenas por sua adequação às necessidades ambientais, mas, sobretudo pelas perspectivas macroeconômicas e primordialmente, por ser um instrumento obrigatório na realidade atual e destinado à efetivação das liberdades fundamentais constitucionalmente definidas, assecuratórias, em especial, da continuidade da vida humana sobre o planeta Terra. Decorre, portanto do reconhecimento da premente necessidade de proteção, sob pena de decretar a extinção da vida humana. Corrobora com tal assertiva, as precisas palavras do professor Antonio Herman Benjamin, abaixo destacadas:

A constitucionalização do ambiente emerge, nos primeiros momentos, em fórmula estritamente antropocêntrica, espécie de componente mais amplo da vida e dignidade humanas; só mais tarde, componentes biocêntricos são borrifados no texto constitucional ou na leitura que deles se faça; nesse último caso, pelo menos, mitigando a vinculação normativa exclusiva a interesses de cunho estritamente utilitarista.⁶¹

⁶¹ BENJAMIM, Antonio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** (orgs) – São Paulo, Saraiva 2007, p. 64.

O Estado Social concedeu novos direitos e estabeleceu novas obrigações, mas a estrutura institucional não estava preparada para assimilar tais garantias frente aos novos fatores políticos, econômicos e sociais, com isso, o Estado Democrático de Direito, no Brasil, consagrado pela Constituinte de 1.988, veio então, com o dever de garantir o bem estar social e conseqüentemente, uma justiça social efetiva, legítima, consagrando o bem ambiental como direito humano fundamental e bem jurídico de natureza difusa, coincidindo com o esforço desenvolvido nas últimas décadas, na grande maioria dos países do mundo.

Ao se ocupar da proteção ao Meio Ambiente, nos moldes adotados pelo regime constitucional, abandonou, o constituinte brasileiro, a visão que concebia o Direito, como apenas um instrumento de organização da vida econômica, orientado a resguardar certas liberdades básicas e a produção econômica, deixando de lado a visão convencional até então imprimida às constituições que aqui vigeram, para se ocupar da nova realidade jurídico social. Nesse sentido vale destacar o ensinamento do professor Antonio Herman Benjamin:

Ao mudar de rumo – inclusive quanto aos objetivos que visa a assegurar – a Constituição, como em outros campos, metamorfoseou, de modo notável, o tratamento jurídico do meio ambiente, apoiando-se em técnicas legislativas multifacetárias. Uma Constituição que, na ordem social (o território da proteção ambiental, no esquema de 1988), tem como objetivo assegurar “o bem-estar e a justiça sociais” (art.193), não poderia mesmo deixar de acolher a proteção do meio ambiente, reconhecendo-o como bem jurídico autônomo e recepcionando-o na forma de sistema, e não como um conjunto fragmentário de elementos; sistema esse que, não custa repetir, organiza-se na forma e uma ordem pública ambiental constitucionalizada.⁶²

Na mesma linha de raciocínio, Benjamin enfatiza ainda que:

... a tutela ambiental deve ser viabilizada por instrumental próprio de implementação, igualmente constitucionalizado, como a ação civil pública, a ação popular, as sanções administrativas e penais e a responsabilidade civil pelo dano ambiental, o que nega aos direitos e às obrigações abstratamente assegurados a má sorte de ficar ao sabor do acaso e da boa vontade do legislador ordinário.⁶³

O passo considerado mais importante é que, aliando proteção ambiental e políticas assecuratórias dessa proteção, a Constituição Federal admitiu a ciência da economia como instrumento de manutenção do bem estar social e ambiental. A valoração dos bens ambientais,

⁶² *Ibidem*, p. 84.

⁶³ *Ibidem*, p. 85.

como a atribuição de valor econômico à água, por exemplo, funciona como mecanismo de dupla acepção, qual seja a da proteção ambiental e a da garantia dessa proteção às presentes e futuras gerações, transpondo-se a atribuição de valor econômico para um mecanismo de gestão efetiva e protecionista. Fortalecendo tal assertiva o professor Paulo José Leite Farias, assevera que:

A economia do bem-estar e a economia do meio ambiente têm em comum a preocupação com a sociedade, com destaque, respectivamente, para os direitos sociais (direitos de segunda dimensão) e para os direitos ambientais (direitos de terceira geração).

Ambas se desenvolveram, principalmente, na elaboração de técnica de valoração econômica das externalidades, sendo que o objeto da economia do meio ambiente é a externalidade perturbadora de um meio ambiente sadio.⁶⁴

Nesse passo, tem-se a preocupação com a instituição de princípios que visem assegurar a proteção e que a atribuição de valor econômico passe a figurar como instrumento de gestão de políticas públicas sob um enfoque que elimine as preocupações de elitização do acesso à água pelos detentores do poder econômico.

Ao permitir a atribuição de valor econômico ao bem ambiental, a visão do legislador é de inclusão social e não de exclusão. E para que tal inclusão seja exercitada plenamente, dispõe-se no próprio texto constitucional e nas regras de proteção infraconstitucionais dos mecanismos assecuratórios dessa gestão integrada. No caso específico da água, encontra-se na própria Política Nacional de Recursos Hídricos, os mecanismos de gestão consagrados para assegurar a efetividade do disposto nos mandamentos legais.

4.2 ÁGUA COMO BEM AMBIENTAL DE NATUREZA DIFUSA E DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA

Hodiernamente o Direito é marcado por uma classificação que o divide em público e privado, com a conseqüente preocupação em privilegiar o interesse individual, acentuado a partir da Revolução Francesa. Ocorre que, em decorrência das mudanças experimentadas em âmbito histórico, social e jurídico, observadas principalmente após a Segunda Guerra

⁶⁴ Op. cit. p. 218.

Mundial, se tornou praticamente impossível à solução de problemas sociais tendo em vista o binômio público/privado.

Atento a essa realidade e rompendo com o tradicionalismo legiferante, a Constituição Federal de 1.988 encampou uma visão até então desconhecida constitucionalmente no Brasil; com a consagração do Estado Democrático de Direito. Este consiste na criação de um conceito novo, que leva em conta os elementos que o compõe, mas os supera, porque traz um elemento que não se encontra originalmente em nenhum daqueles, qual seja o objetivo de transformação da sociedade⁶⁵. O Estado Democrático de Direito tem por fim essencial à criação de condições de nivelamento econômico-social com vistas à promoção de maior igualdade social entre as pessoas. Consagrando com essa visão o entendimento de que a estrutura jurídico-institucional deve se prestar à transformação da sociedade, tendo a Constituição um papel diretivo dos caminhos do Estado. Nesse sentido ressalta-se a lição do professor José Luis Bolzan de Moraes.

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a idéia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência... Assim, o Estado Democrático de Direito teria a caracterização de *ultrapassar* não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao *welfare state* neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de *transformação da realidade*.⁶⁶

Antonio Herman Benjamin, ao tecer comentários sobre o tema, assim se expressa:

Nesse complexo quadro de aspirações individuais e sociais, ganham relevo categorias novas de expectativas (e a partir daí, de direitos), cujos contornos estão em divergência com a fórmula clássica do eu-contra-o-Estado, ou até da sua versão welfarista mais moderna, do nós-contra-o-Estado. Seguindo tal linha de análise, a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – do nós-todos-em-favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6.ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 105.

⁶⁶ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p. 90-91.

conjunto dos cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou algo.⁶⁷

Como instrumento formal dessa mudança de paradigma e conseqüente consagração dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1.988 em seu Título II, classificam os direitos e garantias fundamentais em cinco espécies, a saber: direitos individuais, direitos coletivos, direitos sociais, direitos à nacionalidade e direitos políticos. A par da proteção mencionada no *caput* do artigo 5º. da Constituição Federal, em relação ao direito à vida, o legislador constitucional assegura também, com base no artigo 225 da Constituição Federal, a garantia à vida com qualidade, para as presentes e futuras gerações.

Resumidamente, com base nos ensinamentos de Pedro Lenza⁶⁸, pode-se classificar os direitos fundamentais em gerações de direitos, dispostos da seguinte forma:

a) – Direitos Humanos de Primeira Geração – dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos.

b) – Direitos Humanos de Segunda Geração – correspondente ao direito de igualdade e privilegiam os direitos sociais, culturais e econômicos.

c) – Direitos Humanos de Terceira Geração – marcados pela alteração da sociedade, por profundas mudanças, crescente desenvolvimento tecnológico e científico, alteração nas relações econômico-sociais, surgem à necessária noção de preservacionismo ambiental e as dificuldades para a proteção dos consumidores. Nas palavras do próprio Lenza, o ser humano é inserido em uma coletividade e passa a ter direitos de solidariedade.

d) – Direitos Humanos de Quarta Geração – segundo orientação de Norberto Bobbio, referida geração de Direitos decorreria dos avanços no campo da engenharia genética.

⁶⁷ BENJAMIN, Antonio Herman. Op. cit. p. 58-59.

⁶⁸ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado** 8º. Edição, revista, atualizada e ampliada – São Paulo, Editora Método 2005, p. 466.

Estando a estrutura jurídico-institucional do Estado Democrático de Direito Brasileiro, correlacionados aos Direitos Humanos de Terceira Geração, e reconhecendo a quebra do paradigma histórico da divisão entre o “público e o privado” a norma constitucional brasileira consagra o bem ambiental como bem de natureza difusa. Nesse sentido vale destacar as considerações do professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

A tradicional divisão entre direito público e direito particular refletiu seu conteúdo em todas as Cartas Magnas brasileiras, até que a Constituição Federal de 1988, rompendo com a visão tradicional, absolutamente imprestável para a tutela dos direitos fundamentais da pessoa humana em nosso país no final do século XX e início do século XXI, estabeleceu a tutela dos direitos difusos e coletivos e a configuração dos bens ambientais com *tertium genus* em face dos bens particulares e dos bens públicos.⁶⁹

Cabe distinguir que no presente trabalho ao tratar do bem ambiental, o conceito de “bem” está distanciado daquele concebido pelo direito civil. Assim, o bem ambiental está definido na lição do professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

O bem ambiental é, portanto, um bem que tem como característica constitucional mais relevante ser ESSENCIAL À SADIÀ QUALIDADE DE VIDA, sendo ontologicamente de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais. Uma vida saudável reclama a satisfação de um dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, qual seja, a dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, III. É, portanto, da somatória dos dois aspectos: bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, que estrutura constitucionalmente o bem ambiental.⁷⁰

Ainda sobre o mesmo tema, o artigo 225 da Constituição Federal passa a figurar como direito fundamental do ser humano e principal baluarte da proteção ambiental, como forma de assegurar o direito à vida em condição salutar. Ressalte-se que pelo comando constitucional não há menção à vida humana e sim a todas as formas de vida, corroborando o constituinte com a configuração de uma nova realidade jurídica, adequada aos princípios do Estado Democrático de Direito e a tendência internacional em construir uma nova realidade, a partir de uma visão sustentável em termos socioeconômico-ecológico. Aludida norma é transcrita abaixo, *ipsis literis*:

⁶⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 132.

⁷⁰ *Ibidem*, p.51.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em análise dos princípios assecuratórios contidos no citado artigo o professor Paulo José Leite Farias assim leciona:

Dentre os princípios insculpidos na Constituição Federal de 1.988, no referido artigo 225 da C.F./88, destaca-se o princípio da participação (*caput*):

- a) princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal (*caput* e parágrafo primeiro);
- b) princípio da prevenção e precaução (*caput*, § 1º, inciso IV, com a exigência do EIA/RIMA),
- c) princípio da informação e da notificação ambiental (*caput* § 1º, VI);
- d) princípio da educação ambiental (*caput* e § 1º, VI);
- e) **princípio da participação** (*caput*);
- f) princípio do poluidor pagador (§ 3º);
- g) princípios da responsabilidade da pessoa física e jurídica (§ 3º);
- h) princípios da soberania dos Estados para estabelecer sua política ambiental e de desenvolvimento com cooperação internacional (§ 1º do artigo 225 combinado com as normas constitucionais sobre a distribuição de competência legislativa);
- i) princípio do desenvolvimento sustentado: direito intergerações (*caput*).⁷¹

Concluindo o raciocínio estabelecido acima, Paulo José Leite Farias destaca:

Portanto, a imposição à coletividade do dever de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em atuação comum com o Poder Público, **institucionaliza a participação popular como elemento integrante das políticas públicas ambientais, em sua definição, gestão e fiscalização.**⁷²

Nessa perspectiva e afirmando a consagração do bem ambiental enquanto direito difuso, Ada Pellegrini Grinover leciona que:

⁷¹ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 406-407.

⁷² *Ibidem*, p. 407.

A tutela jurisdicional dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos representa, neste final de milênio, uma das conquistas mais expressivas do Direito brasileiro. Colocados a meio caminho entre os interesses públicos e os privados, próprios de uma sociedade de massa e resultados de conflitos de massa, carregados de relevância política e capazes de transformar conceitos jurídicos estratificados, os interesses transindividuais têm uma clara dimensão social e configuram nova categoria política e jurídica.⁷³

É inquestionável que o regime constitucional tenha assegurado ao bem ambiental natureza difusa e o tenha elevado à condição de direito fundamental e instrumento assecuratório à vida, em todas as suas formas, às presentes e futuras gerações. O constituinte ao estabelecer a classificação disposta no artigo 225 da C.F, colocando o bem ambiental como uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, terminou por criar uma terceira categoria, que é o bem difuso de natureza ambiental. Nesse sentido é o ensinamento do professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

Ao estabelecer a existência de um bem que tem duas características específicas, a saber, **ser de uso comum do povo** e essencial à sadia qualidade de vida, a Constituição de 1988 formulou inovação verdadeiramente revolucionária, no sentido de criar um terceiro gênero de bem que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os bens privados.⁷⁴

Ainda com base nos ensinamentos de Celso Fiorillo e de Marcelo Abelha Rodrigues conclui-se que:

...o artigo 225 cuida de bens de natureza difusa e não de bens públicos. Essa conclusão se dá pelo fato de que, como já tivemos oportunidade de mencionar, tanto o bem previsto no artigo 225, quanto aqueles arrolados nos supracitados incisos do art. 20 da Carta Magna (assim como quaisquer outros que possuam natureza ambiental) eram, até o advento do CDC, encartáveis sob o rótulo comum de bens públicos.

(...)

Portanto, vislumbramos no nosso ordenamento jurídico a existência de três distintas categorias de bens: público, privado e difuso.⁷⁵

Balizado em tais posicionamentos, Rui Carvalho Piva *apud* Luciana Cordeiro de Souza, destaca a definição de bem ambiental nos seguintes termos:

⁷³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo**; In Revista de Processo, vol. 96, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 32.

⁷⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva. 2000, p. 85-86.

⁷⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; e RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**, p. 98.

Bem ambiental é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental.

(...)

Quanto à natureza jurídica do bem ambiental ou dos bens ambientais, como prefere dizer a doutrina brasileira dominante, não há divergências. Trata-se de um bem difuso, um bem protegido por um direito que visa assegurar um interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

(...)

No que se refere às disposições constitucionais do artigo 20, entende a doutrina brasileira dominante que a nossa Constituição não teve o propósito de criar, a exemplo do que ocorreu com o Código Civil, um critério de classificação de bens. Tratar-se-ia de assunto não compatível com a generalidade de tratamento que caracteriza as disposições constitucionais. Ou de falta de primor legislativo. Ou de um espaço deixado deliberadamente em aberto, capaz de permitir o ingresso de idéias resultantes do sentido de evolução que rodeia o conceito de bem difuso, sentido este que pressupõe um acabamento doutrinário em torno do tema. De qualquer forma, a própria Constituição deixa bastante evidenciada a sua recepção ao conceito de bens difusos e a diferenciação entre a titularidade destes e dos bens públicos.⁷⁶

O Supremo Tribunal Federal em análise do Mandado de Segurança N°. 22164-0/SP, que teve como relator o Ministro Celso de Mello reconheceu que a definição constitucional do direito fundamental ao Meio Ambiente constitui a representação objetiva da necessidade de se proteger valores e objetivos de interesse social coletivo. Merece destaque o seguinte trecho:

Trata-se (...) de um típico direito de terceira geração, que assiste de modo subjetivamente indeterminado a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.⁷⁷

4.3 DOMINIALIDADE E DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SOBRE ÁGUAS

A dominialidade hídrica que estava regulada pelo Código de Águas, que classificava as águas como públicas, de uso comuns ou dominicais, comuns e particulares foi profundamente alterada pela Constituição Federal de 1.988. A Constituição Federal fez com que desaparecessem as classificações comuns e as particulares e alterou o domínio hídrico nacional antes em vigor.

⁷⁶ SOUZA, Luciana Cordeiro. Op. cit. p. 104-105.

⁷⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS 22164-0/SP: Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em 16 de Outubro de 2006 as 15:18 Horas.

As águas passaram a ser consideradas de domínio público, não cabendo ao particular exercer sobre elas, em qualquer nível, o direito de propriedade. Além disso, também alterou a competência dominial dos Estados, tornando-se a União praticamente detentora de domínio sobre a maior parte do sistema hídrico nacional. Tal dominialidade vem expressa no artigo 20 da Constituição Federal, assim disposto:

Art. 20. São bens da União:

(...)

III – os lagos, rios, e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres na zona limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no artigo 26, II.

Os Estados tiveram seu domínio hídrico disposto no artigo 26 da C.F, transcrito abaixo:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União.

Ao Distrito Federal, por conseguinte, em face da semelhança legislativa conferida frente aos Estados, observa-se que o disposto no artigo 26, Inciso I da C.F, em termos de dominialidade hídrica é perfeitamente aplicável a sua territorialidade, por força do disposto no § 1º do artigo 32 da Constituição Federal.

Aos Municípios não se atribuiu, constitucionalmente, qualquer dominialidade sobre águas, ressalvando que o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal lhes atribuiu competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Cabe ressaltar que, como o ordenamento jurídico constitucional consagrou por meio do artigo 225 da C.F, a existência de três categorias distintas de bens: os públicos, os privados e os difusos, o que não quer dizer que ao atribuir dominialidade de bens, à União e aos Estados,

estes sejam bens de suas respectivas propriedades. Coaduna com tal posicionamento o professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo, nos seguintes termos:

Diante desse novo quadro, os bens que possuem as características de bem ambiental (de uso comum do povo e indispensável à sadia qualidade de vida) não são propriedade de qualquer dos entes federados, o que significa dizer, por exemplo, que os rios e lagos de que trata o art. 20, III, da Constituição Federal não são bens de propriedade da União. Na verdade, esta atua como simples administradora de um bem que pertence à coletividade, devendo geri-lo sempre com a participação direta da sociedade. Dessa forma, temos que a Constituição Federal, ao outorgar o “domínio” de alguns bens à União ou aos Estados, não nos permite concluir que tenha atribuído a eles a titularidade de bens ambientais. Significa dizer tão somente que a União ou o Estado (dependendo do bem) serão seus gestores, de forma que toda vez que alguém quiser explorar algum dos aludidos bens deverá estar autorizado pelo respectivo ente federado, porquanto este será o ente responsável pela “administração” do bem e pelo dever de prezar pela sua preservação.⁷⁸

Em relação à competência legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios encontram-se fixadas no próprio texto constitucional as atribuições inerentes a cada ente, bem como as diretrizes gerais que norteiam o regime hidrológico nacional em sede legislativa e administrativa.

Assim, em se tratando de competência, esta se encontra definida, nas palavras do professor José Afonso da Silva, da seguinte forma:

Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.⁷⁹

À União compete legislar privativamente sobre águas, podendo Lei Complementar autorizar os Estados a fazê-lo sobre questões específicas, conforme dispõe o artigo 22, IV e Parágrafo Único, da Constituição Federal. A União, nesse aspecto, tem dupla competência legislativa, criando o direito sobre águas quando legisla privativamente e editando normas administrativas sobre as águas de seu domínio, em forma de Lei ou não.

⁷⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 56-57.

⁷⁹ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 455.

Os potenciais aproveitáveis para a produção de energia hidráulica pertencem à União, cabendo a ela outorgar o aproveitamento, mediante autorização ou concessão, no interesse nacional, conforme o disposto no art. 176 e parágrafo único da Constituição. Prevê ainda o regime constitucional que, nos termos da Lei, aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União é assegurada à participação ou compensação financeira nos aproveitamentos hidrelétricos, no respectivo território, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal. Limitando, nesse aspecto a atuação da União, a Constituição determina nos termos do art. 21, XII, “b” que, para a exploração dos serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, é preciso a articulação direta com os Estados, com a anuência expressa do Governador ou autoridade para tanto competente, não sendo bastante a manifestação favorável dos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Os Estados, em virtude do domínio hídrico lhes atribuído por força da Constituição Federal de 1.988, incluíram, em sua maioria, nas respectivas constituições, matéria referente ao gerenciamento das águas, além de edição de normas legais específicas e a adaptação ou criação de estruturas administrativas, visando implantação efetiva de proteção às águas. Evidente que não existem impedimentos para que os Estados legislem sob a gestão das águas de seu domínio, pois caso contrário, restariam abandonadas. Nesse sentido Cid Tomanik Pompeu ensina que:

Com efeito, no poder de polícia cometido aos Estados, insere-se o de zelar pelos bens e pessoas, em benefício do interesse público, incluídos a saúde, a ordem pública, a segurança e os interesses econômicos e sociais, sendo essa polícia administrativa exercitada por meio de regulamentação, decisões particulares e coerção. Um dos fundamentos para os Estados legislar sobre a gestão de suas águas é o exercício do poder de polícia administrativa sobre seus bens, a autotutela desses bens. Tendo em vista disposições do Código Civil de 1916 (art. 68)* e do Código de Águas de 1934 (art. 36 § 2º), **no sentido da cobrança pela utilização**, respectivamente, dos bens de uso comum e das águas públicas de uso comum, a sua efetivação, no tocante às águas estaduais, poderia ter sido implantada por lei da unidade federada, independentemente de autorização ou de lei federal posterior. Esta seria desnecessária, para que os Estados legislassem sobre a gestão das águas do seu domínio e cobrassem pelo respectivo uso.⁸⁰ (grifo).

⁸⁰ POMPEU, Cid Tomanik. Op. cit. p. 48.

* Artigo 68 do Código Civil de 1.916 citado acima corresponde no Código Civil de 2.002 ao artigo 103.

A par dessa análise superficial e levando-se em consideração que os órgãos públicos somente podem fazer o que a lei autoriza e que a Constituição divide a competência entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, pode-se anotar que, em matérias relacionadas às águas, a União, no campo legislativo, compete privativamente dispor sobre águas, energia, regime dos portos e navegação lacustre, fluvial e marítima.

Em sede de competência legislativa concorrente, a União, os Estados e Distrito Federal legislam sobre várias matérias, entre as quais pesca, fauna, conservação da natureza, proteção do Meio Ambiente, controle da poluição, responsabilidade por danos ao meio ambiente e proteção e defesa da saúde, sendo que a competência da União se limita a normas gerais, sem excluir a suplementar do Estados. Inexistindo Lei federal sobre tais normas, os Estados exercem competência plena, para atenderem às suas peculiaridades, entretanto ao sobrevir Lei federal, a eficácia das estaduais é suspensa, naquilo que lhe for contrária (art. 24, VI e VIII, e §§ 1º. a 4º., da Constituição Federal).

Em se tratando de competência comum, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem praticar ações no sentido de proteger o Meio Ambiente, combater a poluição, em qualquer de suas formas e registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, sendo que Lei Complementar federal deve fixar as normas para a cooperação entre eles, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar, em âmbito nacional consoante determina o artigo 23, VI e XI e Parágrafo Único da Constituição Federal, respeitadas as respectivas autonomias.

Aos Estados, que detêm a chamada competência residual, são reservadas as competências não vedadas pela Constituição, podendo Lei Complementar autorizá-los a legislar sobre questões específicas, como águas, por exemplo, ou seja, podem criar o direito (art. 22 IV e X, e Parágrafo Único da C.F). Cabendo-lhes ainda a edição de normas administrativas sobre a utilização daquelas águas dos seus domínios (art. 25, § 1º. da C.F). Cabe assim, aos Estados e Distrito Federal, integrar a estrutura jurídica legislativa e executiva da Federação, visando a efetividade protetiva ambiental em âmbito nacional.

Aos Municípios, que são regidos por Lei Orgânica própria, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na do respectivo Estado em que se situam, cabe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementarem a legislação federal e estadual, no

que couber (arts. 29 e 30, I e II da C. F). Como não dispõem de águas sob seu domínio, cabe lhes cuidar da drenagem urbana e saneamento, e em certos casos, nas áreas rurais, como nas estradas vicinais e outros usos locais predeterminados.

Dando seguimento à amplitude constitucional e como consequência da necessidade de se regulamentar a gestão de águas no Brasil a Lei 9.433/97 de 08 de Janeiro de 1.997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamentando dessa feita, o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, consagrou a água como bem ambiental dotado de valor econômico.

Em que pese diversas críticas, figura a Lei 9.433/97 como um dos mais modernos instrumentos legais em vigência no mundo, no tocante a gestão de recursos hídricos. De aplicabilidade prática ainda limitada e em fase de implementação, vem funcionando como agente de externalidade dos ditames expressos na Constituição Federal no tocante a constitucionalização do Meio Ambiente.

5. ÁGUA – VALORAÇÃO ECONÔMICA A LUZ DA LEI 9.433/97

5.1 ASPECTOS RELEVANTES

Os instrumentos econômicos são aqueles que estabelecem incentivos, por meio do mercado, para que os usuários e os poluidores modifiquem seu comportamento, com vistas a utilizar de forma mais racional os recursos naturais. São ações não impositivas, mas que visam a estimular maior eficiência econômica e conservação ambiental.⁸¹

A Lei 9.433/97 inicia um novo modelo de gestão para os recursos hídricos no Brasil. Mesmo em fase de intensa discussão, pois se trata de legislação recente e não totalmente regulamentada, apresenta-se como um instrumento de resposta do Estado Democrático de Direito à sociedade, no tocante a gestão adequada e assecuratória dos direitos humanos fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1.988. Os fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos estão dispostos consoante descrito no artigo 1º. transcrito *ipsis literis*:

Art. 1º A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos:

I - a água é um bem de domínio público;

II - **a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico;** (grifo).

III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais;

⁸¹ CALAZANS, Jorge Thierry; ANJOS, Eliana Fortis Silveira; TEIXEIRA, Hilda Renk. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos: Instrumento de Implementação dos Princípios Referentes ao Desenvolvimento Sustentável? 10 Anos da ECO-92: *In* BENJAMIN, Antonio Herman (org). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**, Congresso Internacional de Direito Ambiental (6:2002: São Paulo, SP) Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental de 03 a 06 de Junho de 2002, p. 437.

IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas;

V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;

VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.

Exaltando a importância das normas legais expressas na Lei 9.433/97 o Professor Paulo José Leite Farias leciona que:

A Lei n. 9.433, de 8-1-97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, configura, pois, um marco que reflete uma profunda modificação valorativa no que se refere aos usos múltiplos da água, às prioridades desses usos, ao seu valor ético e econômico, à sua finitude e à participação popular na sua gestão.

(...)

Assegurar à atual e às futuras gerações além dos seres vivos em geral a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos são os objetivos a serem alcançados, portanto, por meio da Política Nacional de Recursos Hídricos e da **cobrança pelo uso da água doce**.⁸² (grifo).

O aspecto do trabalho enfatiza o estudo sobre a atribuição de valor econômico à água. A cobrança pela utilização de recursos hídricos é um mecanismo de gestão que vem ganhando cada vez mais adeptos no mundo, em face da real e premente necessidade de se efetivar uma proteção assecuratória capaz de reverter o processo desastroso atualmente vivenciado. O professor Édis Milaré, referindo-se ao disposto no Inciso II do art. 1º da Lei 9.433/97 em correlação com princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, assim disciplina:

Sinaliza-se aqui, na linha do disposto no art. 3º, V, da Lei 6.938/81, que o recurso hídrico (águas interiores, superficiais e subterrâneas) constitui um recurso ambiental natural finito e vulnerável. Como tal, deve ser considerado nas diversas políticas públicas **como bem dotado de valor econômico...**” (grifo).

Trata-se do princípio indutor do uso racional do recurso, dado que serve de base à instituição da cobrança para a utilização da água. Hoje, o que se paga é apenas a prestação dos serviços de captação e respectivo tratamento, que, infelizmente, contribui para a cultura do desperdício.⁸³

A economia ambiental, com bases voltadas à teoria Neoclássica, propõe-se entre outros aspectos à utilização de métodos de valoração do ambiente como forma de identificar

⁸² FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 412.

⁸³ MILARÉ, Édis. Op. cit. p. 585.

as bases para a aplicação de instrumentos econômicos na proteção ambiental, permitindo ao Estado e a sociedade a conciliação do desenvolvimento econômico sob uma ótica sustentável.

A legislação brasileira vem acompanhando as tendências internacionais e a Lei 9.433/97 incorpora grande parte dos princípios defendidos internacionalmente, especialmente pela ONU, que preocupada com a situação hidrológica crítica do planeta assumiu o importante papel de incentivar a racionalização da utilização dos recursos hídricos e de se demonstrar ao usuário a importância desse recurso, bem como de nortear e coordenar as políticas públicas voltadas à gestão quantitativa e qualitativa da água.

Nesse panorama, a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente realizada em Janeiro de 1992 em Dublin, que funcionou como preparação para a RIO – 92 resultou em diversas propostas e consagrou quatro princípios fundamentais na gestão de recursos hídricos. São eles:

Princípio nº. 1 – A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para a sustentação da vida, do desenvolvimento e do meio ambiente.

Princípio nº. 2 – O desenvolvimento e a gestão da água devem ser baseados na participação dos usuários, dos planejadores e dos políticos, em todos os níveis.

Princípio nº. 3 – As mulheres têm um papel essencial no provisão, gestão e proteção da água.

Princípio nº. 4 – **A água tem valor econômico** em todos os seus usos competitivos e **deve ser reconhecida como um bem econômico.**⁸⁴(grifo).

Na Conferência RIO – 92 tais princípios foram incorporados a “Agenda 21”, sendo consolidadas diversas propostas de amplo alcance e vasto campo de atuação, que vai desde o planejamento participativo, o uso dos instrumentos econômicos, à implementação dos princípios usuário-pagador e poluidor-pagador, dentre outros.

Esses princípios foram inspiradores dos fundamentos e diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos e incorporados formalmente à legislação brasileira com a promulgação da Lei 9.433/97.

⁸⁴ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit p. 384-385.

Na mesma linha de atuação, consagrou a ONU, em 22 de Março de 1992, um documento intitulado: “Declaração Universal dos Direitos da Água”, abaixo destacado:

1. A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, região, cada cidade, cada cidadão, é plenamente responsável aos olhos de todos.
2. A água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano. Sem ela não poderíamos conceber como são a atmosfera, o clima, a vegetação, a cultura ou a agricultura.
3. Os recursos naturais de transformação da água em água potável são lentos, frágeis e muito limitados. Assim sendo, a água deve ser manipulada com racionalidade, precaução e parcimônia.
4. O equilíbrio e o futuro de nosso planeta dependem da preservação da água e de seus ciclos. Estes devem permanecer intactos e funcionando normalmente para garantir a continuidade da vida sobre a Terra. Este equilíbrio depende em particular, da preservação dos mares e oceanos, por onde os ciclos começam.
5. A água não é somente herança de nossos predecessores; ela é, sobretudo, um empréstimo aos nossos sucessores. Sua proteção constitui uma necessidade vital, assim como a obrigação moral do homem para com as gerações presentes e futuras.
6. A água não é uma doação gratuita da natureza; ela tem um **valor econômico**: precisa-se saber que ela é, algumas vezes, rara e dispendiosa e que pode muito bem escassear em qualquer região do mundo. (grifo).
7. A água não deve ser desperdiçada, nem poluída, nem envenenada. De maneira geral, sua utilização deve ser feita com consciência e discernimento para que não se chegue a uma situação de esgotamento ou de deterioração da qualidade das reservas atualmente disponíveis.
8. A utilização da água implica em respeito à lei. Sua proteção constitui uma obrigação jurídica para todo homem ou grupo social que a utiliza. Esta questão não deve ser ignorada nem pelo homem nem pelo Estado.
9. A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de **ordem econômica**, sanitária e social. (grifo).
10. O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra.⁸⁵

Dentro dessa sistemática, a Agenda 21, documento que reflete um consenso mundial, em virtude das discussões da RIO-92 deixou consagrado e estabelecido preceitos gerais correlacionados à gestão dos recursos hídricos, dentre os quais destaca-se os seguintes:

⁸⁵ **Declaração Universal dos Direitos da Água.** Disponível em: www.cetesb.sp.gov.br/Agua/rios/gesta_direitos.asp. Acesso em 26 de março de 2007 as 13:10 Horas.

Princípio 3 – O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras;

Princípio 4 – Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste;

Princípio 10 – A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados.⁸⁶

Nessa linha de raciocínio foram estabelecidos os principais objetivos e diretrizes gerais de ação e atuação que deverão proporcionar condições para a implementação da gestão sustentável dos recursos hídricos, tais como o reconhecimento da água como recurso natural integrante do ecossistema e como um bem econômico com primor social, reconhecendo na atribuição de valor econômico o mais eficiente mecanismo de gestão, com o fito de assegurar as garantias expressas nas modernas constituições da atualidade, bem como na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1.948. Dentro dessa perspectiva o artigo 2º da Lei 9.433/97 traz elencados os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, destacando-se no inciso I: “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos”, estando assim, em conformidade com os mandamentos constitucionais expressos no artigo 225 da Carta Magna.

Reconhecida como recurso natural limitado, a atribuição de valor econômico à água, encontra o devido respaldo legal, desde que obedecidos dois preceitos básicos, a saber: os constitucionais, considerando-se que a água é um bem de domínio público (**bem difuso**), não incorporado à economia de mercado e os preceitos ambientais e ecológicos mantenedores da estrutura natural dos ecossistemas, preservados em função do custo social que sua destruição ou poluição acarreta à vida, em especial à humana.

Em relação à classificação da água como bem de domínio público vale ressaltar a definição considerada pelos administrativistas, apresentada pelo professor Hely Lopes Meirelles quanto ao conceito de domínio público:

O conceito de **domínio público** não é uniforme na doutrina, mas os administrativistas concordam em que tal domínio, como direito de propriedade, só é exercido sobre os bens pertencentes às entidades públicas e como poder de

⁸⁶ AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1997, p. 87.

Soberania interna, alcança tanto os bens públicos como as coisas particulares de interesse coletivo.⁸⁷

Entretanto em se tratando de Direito Ambiental, a consideração de domínio reflete não a propriedade do bem, mas sim em seu gestor. Reforça-se dessa forma a tese já defendida quanto à consideração do bem público como sendo de natureza difusa. Destacam-se as considerações a respeito, com base nos ensinamentos do professor Paulo Affonso Leme Machado:

A dominialidade pública da água, afirmada na Lei 9.433/97, não transforma o Poder Público federal e estadual em proprietário da água, mas torna-o gestor desse bem, no interesse de todos. Como acentua o administrativista italiano Massimo Severo Giannini, **“o ente público não é proprietário, senão no sentido puramente formal (tem o poder de autotutela do bem), na substância é um simples gestor do bem de uso coletivo.”**⁸⁸

Dentro dessas perspectivas, os instrumentos legais que se propõem ao desempenho dos fundamentos e ao alcance dos objetivos estabelecidos pela Política Nacional de Recursos Hídricos estão elencados na própria Lei 9.433, em seu art. 5º, abaixo transcrito, *ipsis literis*:

Art. 5º. São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos:

I – os Planos de Recursos Hídricos;

II – o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água;

III – a **outorga dos direitos de uso de recursos hídricos**; (grifo)

IV – a **cobrança pelo uso de recursos hídricos**; (grifo).

V – a compensação a municípios;

VI – o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Ressalte-se ainda que a cobrança pelo uso de recursos hídricos não é uma novidade no ordenamento jurídico brasileiro. O Decreto nº. 26.643 de 10 de Julho de 1934 – O Código de Águas já previa a possibilidade de remuneração pelo uso das águas públicas (art. 36 § 2º). Considere-se também que o Código Civil de 1.916 também faculta a cobrança pela utilização

⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 476-477.

⁸⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 351.

do bem público (art. 68), sendo que o Código Civil de 2002 mantém a possibilidade da cobrança (art. 103), inovando ao referir-se a termo mais amplo “entidade” e não apenas as pessoas jurídicas de direito público interno.

5.2 OUTORGA DE DIREITO DE USO DA ÁGUA

A outorga é o instrumento legal que garante ao usuário o direito de uso a água. Por sua importância e complexidade, a outorga dos direitos de uso dos recursos hídricos é tema importantíssimo, tendo em vista que é o instrumento que viabiliza a cobrança pelo uso da água, importante mecanismo de racionalização do uso e da melhoria na alocação desse recurso entre os seus múltiplos usuários.

No direito administrativo podemos citar a utilização do instrumento de outorga quando o Estado cria uma entidade e a ela transfere, por Lei, determinado serviço público ou de utilidade pública. O Estado transfere a titularidade ou a execução do serviço à outra pessoa (empresas públicas, autarquias, fundações), o serviço não deixa de ser público ou de utilidade pública, ficando sob controle e regulamentação do outorgante que o tornou descentralizado. Em razão da outorga gerar presunção de definitividade da transferência os serviços são outorgados por tempo determinado.

No âmbito do Direito Ambiental, em específico na Política Nacional de Recursos Hídricos, o conceito de outorga não pode ser compreendido como tal no Direito Administrativo. Com a proteção das águas por meio da outorga não existe qualquer prestação de serviço público ou de utilidade pública, além de residir a principal diferença no fato de que a outorga regulada pela Lei 9.433/97 não transfere a titularidade do volume de água outorgado pelo Poder Público e o beneficiário não tem direito adquirido ao recurso hídrico, que é um bem de domínio público, inalienável. A vigência da outorga está limitada ao interesse público não existindo direito de caráter indenizatório ao outorgado que pode ter suspenso, seu ato de outorga.

Via de regra, no Direito Administrativo, consoante a doutrina majoritária é a da indenização por parte do ente público quando se verifica revogação de ato administrativo que conte com prazo determinado. Como estamos tratando de instituto diferenciado face as

peculiaridades conferidas pela Lei 9.433/97 adotamos os ensinamentos de Celso Antonio Bandeira de Mello, que leciona:

A revogação 'quando legítima', de regra, não dá margem a indenização. Com efeito, quando existe o poder de revogar perante a ordem normativa, sua efetivação normalmente não lesa direito algum de terceiro. Contudo, não se pode excluir a hipótese, tanto mais porque, como é sabido, existe responsabilidade do Estado por ato lícito.

Quando, pelo contrário, inexistente o poder de revogar mas a Administração necessita, para atender a um interesse público, rever certa situação e afetar relação jurídica constituída, atingindo 'direito' de alguém (não meras faculdades ou expectativas), a solução é 'expropriá-lo'.⁸⁹

Não há consenso entre os doutrinadores que trabalham o tema, quanto à utilização do termo outorga, alguns defendem que é correto esse uso enquanto outros defendem que não se trata de outorga, mas sim de outro ato administrativo de natureza diversa, que se convencionou chamar de outorga. Não adentrando ao mérito da questão aqui suscitada, concebe-se a outorga como disciplinada pela Lei 9.433/97 e como o instrumento pelo qual se torna viável a cobrança pelo uso da água. Nesse sentido leciona Maria Luiza Machado Granziera:

... a denominação de autorização, para as outorgas, não é adequada. Tampouco seria a de concessão. Na verdade, trata-se de uma figura 'sui generis' do direito administrativo, pelas suas especificidades e diversidade de natureza, em função da finalidade de usos. Mais útil e claro seria denominar o instituto simplesmente como 'outorga de direito de uso de recursos hídricos', sem a preocupação de enquadrá-lo em institutos outros que, de resto, já ensejam uma conceituação tormentosa, como é o caso, por exemplo, da licença ambiental.⁹⁰

Consoante já demonstrado acima, a outorga de direito de uso de recursos hídricos é um dos seis instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida no inciso III do art. 5º da Lei 9.433/97 e tem como objetivo assegurar o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício de acesso à água. Para os efeitos da Lei 9.433/97 seu regime legal e procedimental está definido nos artigos 11 a 18 da Lei e é o instrumento primordial no acesso a utilização dos recursos hídricos com finalidade econômica, deixando

⁸⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 288-289.

⁹⁰ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 201-202.

explícitos nos dispositivos supracitados os casos legais de concessão, bem como de suspensão da outorga do direito de uso.

A Lei nº 9.433/97 listou os usos sujeitos à outorga e os que independem dela, no artigo 12, *caput*. Estão sujeitos à outorga os seguintes usos de recursos hídricos: I - derivação ou captação de parcela da água existente em um corpo de água para consumo final, inclusive abastecimento público, ou insumo de processo produtivo; II - extração de água de aquífero subterrâneo para consumo final ou insumo de processo produtivo; III - lançamento em corpo de água de esgotos e demais resíduos líquidos ou gasosos, tratados ou não, com o fim de sua diluição, transporte ou disposição final; IV - aproveitamento dos potenciais hidrelétricos; V - outros usos que alterem o regime, a quantidade ou a qualidade da água existente em um corpo de água.

No § 1º do citado artigo encontra-se os casos em que há previsão da não exigibilidade do instrumento de outorga, elencados nos incisos I, II e III, ressalte-se que a não exigibilidade do instrumento de outorga não significa sua dispensa, o que ocorre é a garantia a certas pessoas que possam utilizar a água sem ter, necessariamente, autorização expressa para tal uso. Pode o poder público inspecionar tais situações bem como manter um cadastro dos usuários que gozam de tal situação, a fim de dimensionar com precisão o volume hídrico existente e a capacidade de captação suportada pela respectiva Bacia Hidrográfica.

A competência para a concessão de outorga é conferida a ANA – Agência Nacional de Águas, de acordo com o inciso IV do art. 4º da Lei 9.984/2000, que por intermédio de autorização, compete outorgar o direito de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União, bem como emitir outorga preventiva.

Em cumprimento ao art. 8º da Lei 9.984/2000 a ANA dá publicidade aos pedidos de outorga de direito de uso dos recursos hídricos e as respectivas autorizações. O ato administrativo utilizado pela ANA para a emissão da outorga, como também para os demais atos normativos é a Resolução. A Resolução de Outorga contém a identificação do outorgado, as características técnicas e as condicionantes legais do uso da água autorizada.

O instituto de outorga serve como instrumento importante na proteção aos mananciais hídricos, funcionando como mecanismo de duplo alcance, sob a ótica da proteção ambiental

direta e ao mesmo tempo como regulador da atividade econômica sobre os recursos naturais, incentivando os usuários ao se adequarem aos procedimentos legais previstos no ordenamento jurídico. Nesse contexto Kelman *apud* Paulo José Leite Farias afirma que:

A outorga garante ao usuário o direito de uso da água. Cabe ao poder outorgante (Governo Federal, estados ou Distrito Federal) examinar cada pedido de outorga para verificar se existe água suficiente, considerando-se os aspectos quantitativos e qualitativos, para que o pedido possa ser atendido. Uma vez concedida, a outorga de direito de uso da água protege o usuário contra o uso predador de outros usuários que não possuam outorga. Em situações de escassez, seja para captação seja para diluição de efluentes, os não-outorgados deverão ser reprimidos para garantir a utilização da água e conseqüentemente os investimentos daqueles que seguiram o procedimento legal.⁹¹

Mesmo reconhecendo que se trata de um instituto diferenciado em suas formalidades e quanto aos objetivos de sua concessão no direito administrativo e no direito ambiental, e se concorde que a denominação não é fundamental, pois, o que importa são suas características ‘*in casu*’ entende-se que pelo fato da Lei 9.984/2000, em seu art. 4º, IV, ter estabelecido que a outorga se implementa por autorização, e adequando-se ela plenamente ao referido instituto, forçoso é concluir que o ato administrativo em foco é sempre formalizado via autorização.

5.3 A COBRANÇA PELO USO DA ÁGUA

A cobrança pelo uso da água insere-se na Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como em diversas legislações estaduais, configurando um instrumento econômico destinado primordialmente à consecução dos objetivos consagrados nessas políticas. A natureza jurídica do instituto é a de um instrumento econômico a serviço da proteção ambiental. A cobrança viabiliza a exteriorização efetiva da valoração econômica dos bens ambientais, no caso específico, da água. Na Política Nacional de Recursos Hídricos a atribuição é fundamentada nos princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador.

O professor Paulo de Bessa Antunes leciona que o princípio do pagador-poluidor foi inicialmente definido pela Comunidade Européia, nos seguintes termos:

⁹¹ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 430-431.

As pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-las ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder competente.⁹²

O princípio do poluidor-pagador foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo art. 4º, inciso VII, sendo complementado pelo art. 14 § 1º da Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente. A Constituição Federal também incluiu tal princípio entre os seus artigos como se nota pela leitura dos §§ 2º e 3º, do art. 225, que obriga o poluidor (explorador) a recuperar e reparar eventuais danos ao Meio Ambiente.

Paulo José Leite Farias destaca que na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento a ECO-92, tal princípio foi matéria da Declaração do Rio (1992) tendo sido destacado da seguinte forma, em seu princípio 16:

As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais.⁹³

A Política Nacional do Meio Ambiente engloba também em seu artigo 4º, inciso VII, o princípio do usuário-pagador, que consiste no fato do usuário dos recursos naturais serem passíveis de incidência de algum custo (instrumento econômico) quando da utilização dos recursos naturais. Está incorporada a Política Nacional de Recursos Hídricos, quando faz referência aos corpos de água, comentando que o uso do recurso natural abrange: captações e derivações de água, lançamento de efluentes, dentre outros.

Estabelece esse princípio que, quem utiliza o recurso ambiental arque com seus custos, sem que essa cobrança resulte na imposição de taxas abusivas. Não se fala em Poder Público ou terceiros suportando esses custos, mas somente naqueles que dele se beneficiaram. Ressalte-se também que, ambos os princípios: poluidor-pagador e usuário-pagador estão condicionados como instrumentos de incentivo a racionalização e a utilização adequada dos recursos naturais, não permitindo aos usuários que, ao pagar, possam fazer uso do recurso

⁹² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 61.

⁹³ Op. cit. p. 228.

como bem lhes convir. Poluidor-pagador não é sinônimo de direito de poluir, muito pelo contrário, é instrumento coercitivo com finalidade protetiva.

Sobre tais princípios Maria Luiza Machado Granziera assim leciona:

A cobrança pelo uso da água fundamenta-se nos princípios do “poluidor-pagador” e “usuário-pagador”. De acordo com o princípio “poluidor-pagador”, seu todos têm direito a um ambiente limpo, deve o poluidor pagar pelo dano que provocou. (...). Segundo o princípio “usuário-pagador”, paga-se pela utilização da água, em detrimento dos demais.⁹⁴

Todavia reconhece a autora que apesar de sua previsão legal e importância, atualmente, no Brasil, resta inaplicável:

Hoje vigora, no Brasil, o princípio do ônus social, que é a antítese do poluidor-pagador. Toda a comunidade paga pela despoluição dos rios, pela sua preservação. O Poder Público, quando aplica parte de seu orçamento para cumprir um determinado plano, ou para realizar um certo programa, está onerando a comunidade como um todo. Isso se dá porque o princípio “poluidor-pagador” ainda não está implementado. Existe em tese, na lei, mas não está regulamentado. Todavia, ainda que regulamentado, haverá um limite para sua cobrança. Há estudos mostrando que não é possível para o poluidor assumir todo o custo da poluição, o que implica que o Estado sempre vai assumir uma parte, cabendo à sociedade assumir a outra.⁹⁵

A adoção de instrumentos econômicos como ferramentas de controle e gestão tem sido considerada uma solução na maioria dos países do mundo. Conforme já relatado no segundo capítulo, com o intenso uso dos recursos naturais, já limitados em face do intenso crescimento populacional e do aquecimento global, a necessidade de reduzir a poluição e equacionar o uso dos recursos naturais, evitando desperdícios é confiada a diversos mecanismos, sendo o mais importante a ser considerado, a valoração do bem ambiental.

Como mencionado anteriormente, a cobrança pela utilização da água tem por objetivo o reconhecimento desta como bem ambiental dotado de valor econômico e também fornecer ao usuário a indicação de seu real valor, objetivando ainda incentivar a racionalização do uso

⁹⁴ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **A cobrança pelo uso da água**. Texto produzido pela autora, baseado em conferência proferida no Painel V – Conservação da água potável – do Seminário Internacional “Água, bem mais precioso do milênio”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, em Brasília-DF, no auditório do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <http://www.cjf.gov.br/revista/numero12/artigo13.pdf> acesso em 07 de Junho de 2007 as 22:48 Horas.

⁹⁵ *Ibidem*. Acesso em 07 de Junho de 2007 as 22:48 Horas.

da água e a captação de recursos financeiros para o financiamento dos programas e das intervenções, contempladas nos planos de recursos hídricos, dentro das respectivas Bacias Hidrográficas, onde se define o espaço para gestão efetiva e econômica da água, dentre outros fatores, considerados essenciais na manutenção do equilíbrio ecológico natural.

Grande parte dos especialistas no assunto defende que a cobrança pelo uso da água é providencial no sentido de garantir o abastecimento futuro, possibilitando a garantia fundamental do direito à vida, consagrada na Carta Magna Brasileira. Nesse sentido Aldo da Cunha Rebouças *apud* Eduardo Coral Viegas leciona que:

Não obstante, como a experiência nos países desenvolvidos, principalmente, tem mostrado que a parte mais sensível do corpo humano é o bolso, uma das recomendações do Banco Mundial (BM) e da Organização das Nações Unidas (ONU) para reduzir o desperdício e a degradação da qualidade da gota d'água disponível em níveis nunca imaginados, é considerá-la como um recurso natural de valor econômico, ou seja, uma mercadoria com preço de mercado, como estabelece, aliás, o terceiro princípio da Lei Federal nº 9.433/97.⁹⁶

O professor Paulo de Bessa Antunes também leciona com propriedade sobre o tema:

A cobrança pelo uso da água está inserida dentro de um princípio geral do Direito Ambiental que impõe àquele que, potencialmente, auferirá os lucros com a utilização dos recursos ambientais, arque com o pagamento dos custos. A cobrança, portanto, está plenamente inserida no contexto das mais modernas técnicas do Direito Ambiental e é socialmente justa. A cobrança pela utilização do uso dos recursos hídricos não é um fim em si mesmo mas, ao contrário, um instrumento utilizado para o alcance de finalidades precisas. A cobrança não tem a natureza de tributo. São objetivos da cobrança pela utilização dos recursos hídricos:

- a) reconhecer a água como bem econômico e dar ao usuário uma indicação de seu real valor,
- b) obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e interações contemplados nos planos de recursos hídricos.⁹⁷

O artigo 19 da Lei 9.433/97 é bastante claro no tocante aos objetivos de tal cobrança, consoante se demonstra transcrito abaixo, *ipsis literis*:

Art. 19. A cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva:

⁹⁶ VIEGAS, Eduardo Coral. Op. cit. p. 56.

⁹⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 6º. Edição. revista, ampliada e atualizada. Ed. Lumem Júris, Rio de Janeiro, 2002, p. 600.

I – **reconhecer a água como bem econômico** e dar ao usuário uma indicação de seu real valor; (grifo).

II – incentivar a racionalização do uso da água;

III – obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos.

Já o artigo 20 da Lei 9.433/97 dispõe que serão cobrados os usos de recursos hídricos sujeitos a outorga, nos termos do artigo 12 da presente Lei. Configurando a cobrança pelo uso da água como um instrumento de gestão e uma das ferramentas da Política Nacional de Recursos Hídricos, juntamente com a Outorga e os Planos de Bacias, integram o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

O reconhecimento de que a água é um recurso natural limitado, finito e escasso é que obrigou o constituinte a tratá-la como um bem de uso público, dotado de valor econômico e a admitir a cobrança pelo uso desse bem para sua gestão de forma integrada e participativa, nos termos disciplinados na Política Nacional de Recursos Hídricos.

Assim, Bóson & Assis *apud* Antonio Eduardo Lanna, descreve a ocorrência de cinco motivações básicas para a instituição da cobrança. São elas: I – Financeira – que consiste na recuperação dos investimentos, expansão de serviços e para manutenção de custos operacionais e de manutenção; II – Econômica – busca proporcionar estímulo ao uso produtivo e a racionalização da água; III – Distribuição de renda – consiste na transferência de renda entre os grupos sociais da sociedade; IV – equidade social – trata-se da contribuição pela utilização de recursos ambientais para fins econômicos; V – sustentabilidade ambiental consiste em estimular o uso ambientalmente sustentável da água pela incorporação, aos custos do usuário, de qualquer impacto que este cause ao ambiente.⁹⁸

O interesse à instituição e efetividade da cobrança e da gestão dos recursos hídricos está no ordenamento jurídico brasileiro confiado a diferentes entes e esferas de atuação. O professor Paulo José Leite Farias, nesse sentido leciona que:

⁹⁸ LANNA, Antonio Eduardo. **Estudos para a cobrança pelo uso de água bruta no estado do Ceará**. Relatório n. 1 – Tarificação pelo uso da água. Projeto de Desenvolvimento Urbano – PROURB. V/Fortaleza: Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará/ SRH/Governo do Estado do Ceará, 1994, pág. 96.

... Assim, existem vários titulares de interesses à gestão da utilização dos recursos hídricos. O primeiro deles é o Estado Federal Brasileiro, na figura de seus componentes (a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios) que, na qualidade de detentores do domínio público, são interessados na sua fiscalização, proteção e manutenção em nome do bem da coletividade. Há também o interesse difuso das gerações presentes e futuras na proteção dos recursos hídricos e o interesse dos outros seres da **biocenose**. Nesse âmbito, destaca-se a **esfera pública** da água na busca de sua proteção ética. O outro grupo de interesse consiste dos usuários da água com bem econômico: o setor elétrico, a indústria, a irrigação e a navegação. Neste âmbito, ressalta-se a esfera privada da água e a sua valoração econômica como fator de produção de bens e serviços.⁹⁹

Nessa perspectiva, em relação ao exercício desses direitos, Patryck de Araújo Ayala leciona que:

É um direito que somente pode ser concretizado mediante a cooperação solidária e intergeracional entre os Estados e a sociedade, e que tem, como beneficiários, as presentes e futuras gerações. Trata-se, portanto, de um direito fundamental intergeracional, cuja proteção privilegia a perspectiva da satisfação de necessidades fundamentais, compreendidas tais necessidades a partir de uma visão de gestão integrada de necessidades múltiplas, que precisam relacionar a proteção da vida, a garantia de desenvolvimento e a proteção do meio ambiente.¹⁰⁰

Em relação aos problemas ambientais e ao exercício do direito fundamental ao Meio Ambiente salutar, a partir de uma análise integrada, Aldo da Cunha Rebouças *apud* Eduardo Coral Viegas disciplina que:

Efetivamente, o que mais falta no Brasil não é água, mas determinado padrão cultural que agregue ética e melhore a eficiência do desempenho político dos Governos, da sociedade organizada 'lato sensu', das ações públicas e privadas, promotoras do desenvolvimento econômico em geral e dos recursos hídricos, em particular.¹⁰¹

A par das considerações acima demonstradas e com base nos ensinamentos do professor Paulo José Leite Farias possível destacar a atribuição de três finalidades básicas à cobrança pelo uso da água:

⁹⁹ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 411.

¹⁰⁰ AYALA, Patrick de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição Brasileira. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** (orgs) – São Paulo, Saraiva 2007, p. 292.

¹⁰¹ VIEGAS, Eduardo Coral. Op. cit. p. 57.

A primeira de cunho ético-econômico é a de **reconhecer o seu valor**, rompendo a visão de que esta espécie de bem ambiental é *res nullius*, ou na visão liberal-econômica não possui valor apreciável por ser abundante e não ter trabalho humano;

A segunda com ênfase de gestão jurídico-protetiva é **incentivar a racionalização**, a busca de realização do desenvolvimento sustentável;

A terceira de expressão econômico-financeira, é a de **arrecadar recursos financeiros para o financiamento** de todos os programas (de comando e controle e de instrumentos econômicos) que estiverem contidos no plano, quer dizer, um instrumento de financiamento da recuperação ambiental dos recursos hídricos.¹⁰²

Nesse sentido Paulo José Leite Farias assevera que:

Demonstram ainda, a confluência do ambiental e do econômico na busca de uma utilização adequada e racional, para a concretização do crescimento econômico e da proteção ambiental.

Atendem, por fim, aos quatro objetivos de proteção ambiental estabelecidos pelo secretário-geral da ONU em seu relatório do milênio (**incremento da informação pública, colocação de temas ambientais de forma integrada nas políticas públicas, criação pelo Estado de mecanismos reguladores de mercado incentivadores da proteção ambiental e criação de um sistema de avaliação ambiental**), constituindo-se em marco na utilização de instrumentos econômicos na política ambiental brasileira.¹⁰³

Conclui-se, nessa linha de raciocínio, que a cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão que conjugado com a outorga e outros instrumentos consagrados na Política Nacional de Recursos Hídricos, atua como um dos mais eficazes indutores do uso racional desse recurso. Garrido *apud* Paulo José Leite Farias destaca que:

A cobrança pelo uso dos recursos hídricos é um dos instrumentos de gestão mais eficientes para induzir o usuário da água a uma utilização racional desse recurso. A sua importância reside no fato de atuar sobre as decisões de consumo do agente econômico que tem, na água bruta, um dos insumos, às vezes matéria-prima, para sua produção.¹⁰⁴

5.3.1 O Papel do CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos na Cobrança Pelo Uso Da Água

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é um colegiado intergovernamental que tem sua estrutura definida pela Lei 9.433/97, indicando que sua composição inclui

¹⁰² FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 438.

¹⁰³ *Ibidem*, mesma página.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 439.

representantes dos ministérios e secretarias da Presidência da República com atuação e gerenciamento ou uso dos recursos hídricos, membros indicados pelos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, usuários e das organizações civis de recursos hídricos (art. 34, I a IV lei 9.433/97). Além de outras competências, cabe a ele promover a articulação do planejamento de recursos hídricos em níveis Nacional, Estadual, Regional e dos setores usuários, acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos, determinar as providências necessárias ao cumprimento das metas da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como **estabelecer critérios gerais para a cobrança pelo uso dos recursos hídricos**, dentre outras atribuições designadas na Lei 9.433/97 (art. 35 e incisos).(grifo).

Em face de sua composição multisetorial, as decisões dele emanadas adquirem perante o ordenamento jurídico um caráter aparentemente ‘mais democrático’, representando suas decisões a participação de todos os entes envolvidos na proteção e uso dos recursos hídricos. Relativamente à cobrança, merece destaque, a menção, em especial, de duas Resoluções, a saber: a Resolução nº 48 de 21 de Março de 2005, que estabelece critérios gerais para a cobrança de recursos hídricos, detalha os objetivos, as condições para a cobrança e os mecanismos para definição de valores e a Resolução nº 70 de 19 de Março de 2007.

Diretamente ligada à efetividade da cobrança pelo uso da água a Resolução nº 70 de 19 de Março de 2007 que estabelece os procedimentos, prazos e formas para promover a articulação entre o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH e os Comitês de Bacia Hidrográfica, visando definir as prioridades de aplicação dos recursos provenientes da cobrança pelo uso da água, traz elencados em seu artigo 2º a forma de aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança, destaca-se:

Art. 2º. Os recursos provenientes da cobrança pelo uso da água de que trata o art. 1º serão utilizados da seguinte forma:

I – 92,5% (noventa e dois inteiros e cinco décimos por cento), no mínimo, no financiamento de estudos, programas, projetos e obras, cujas prioridades de aplicação serão definidas pelo CNRH em articulação com os Comitês de Bacia Hidrográfica, conforme o § 4º do art. 21 da Lei no 9.984/2000;

II – até 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) no pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH.

Mesmo estabelecidos alguns critérios esclarecedores sobre a cobrança e as competências dos órgãos destinados à proteção jurídica da água e considerando que a Bacia Hidrográfica é a unidade de implementação dos procedimentos relativos à cobrança, fica difícil a efetividade dos instrumentos legais dispostos na Lei 9.433/97, bem como em outras disposições legais, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro ainda não se encontra pacificado, no tocante a gestão das águas, funcionando o CNRH como instrumento de harmonização das dificuldades outrora suscitadas.

Importante anotar nesse sentido que, os dispositivos do ordenamento jurídico de proteção às águas ainda se encontram em discussão e constante construção. Cumpre destacar que atualmente tramitam no Congresso Nacional alguns projetos de Lei e propostas de emendas a Constituição, merecendo destaque os seguintes: PL 4.810/05 que disciplina o destino de recursos para combate à seca; PL 4.669/04 prevendo recursos para preservação de mananciais; PL 4.628/04 que pretende criar Programa de Conservação da Água; a PEC 424/02 que pretende criar o fundo de revitalização da Bacia do Rio São Francisco, visando assegurar a preservação dos recursos hídricos e desenvolvimento sustentável do Rio e o mais importante deles que visa modificar a redação do disposto no artigo 22 da Lei 9.433/97, para tornar obrigatória à aplicação integral dos valores arrecadados com a cobrança pelo uso dos recursos hídricos na própria bacia hidrográfica em que foram gerados, haja vista que a redação atual do artigo 22 da Lei 9.433/97 utiliza a palavra prioritariamente, mas não obrigatoriamente. Dentro dessa sistemática certamente o CNRH pode contribuir, juntamente com os demais órgãos para a democracia do processo de condução da gestão de recursos hídricos no Brasil, promovendo a participação da sociedade na condução do processo legislativo.¹⁰⁵

5.3.2 Natureza Jurídica da Cobrança pelo Uso da Água

Determinar a natureza jurídica de um instituto do direito é tipificá-lo, é encontrar o lugar que ocupa na ciência jurídica¹⁰⁶. Caracterizada a cobrança da água como instrumento econômico a serviço da proteção dos recursos hídricos e considerando sua aplicabilidade efetiva é interessante tecermos algumas considerações levando se em conta as espécies de

¹⁰⁵ BRASIL, Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/legislação>. Acesso em 28 de Maio de 2007 as 14:35 Horas.

¹⁰⁶ Pompeu, Cid Tomanik. Op. cit. p. 276.

receitas estatais previstas em nosso ordenamento jurídico. O produto da cobrança pelo uso da água constitui-se, sob o aspecto jurídico-financeiro, em receita pública vinculada¹⁰⁷.

Em matéria tributária o ordenamento jurídico brasileiro divide os tributos em: impostos, taxas e contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas. (art. 145, I, II e III da C.F.). Para o Código Tributário Nacional “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. (art. 3º do CTN). Ainda no Código Tributário encontram-se as definições de imposto, taxas e contribuição de melhoria, consoante os dispositivos dos artigos, 16, 77 e 81, respectivamente.

A cobrança pelo uso da água não encontra nas previsões legais, suporte de validade que a erija a condição de tributo. Nesse sentido Paulo José Leite Farias assevera que “a cobrança da água não se subsume, na previsão do Código Tributário Nacional, como prestação pecuniária compulsória. Logo não possui natureza tributária”¹⁰⁸. Sendo, portanto classificada na espécie de preço público. Hugo de Brito Machado leciona que “o que caracteriza a remuneração de um serviço público como taxa ou como preço público é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal”.¹⁰⁹

Ainda a esse respeito, leciona com magistral saber e competência o professor Paulo José Leite Farias, nos seguintes termos:

Por se tratar de um bem público e não de um serviço prestado pelo poder público, titular do domínio deste bem, a cobrança pelo uso da água só é cobrada pela sua utilização efetiva, não sendo cobrada pela utilização potencial como ocorre com a taxa.

Na espécie, trata-se de uma oneração estatal por meio de tarifa pública ou preço de serviço público, por não ter a lei estabelecido um caráter compulsório, o que a caracterizaria como tributo da espécie taxa.

(...)

Entende-se que a natureza do produto da cobrança é o preço público, pois se trata de exploração de bem de domínio público. Sua natureza não é compulsória em decorrência da lei, mas negocial, cabendo ao detentor da gestão (Comitê de Bacia) estabelecer o respectivo valor.¹¹⁰ (grifo).

¹⁰⁷ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 439.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p.439.

¹⁰⁹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário 27ª edição, revista, atualizada e ampliada**, Malheiros Editores, São Paulo, 2006, p. 441.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 440-441.

Corroborando com tais posicionamentos, Maria Luiza Machado Granziera assevera que:

A natureza do produto da cobrança é, pois, a de preço público, pois se trata de fonte de exploração de bem de domínio público. Sua natureza é negocial, cabendo ao detentor do domínio estabelecer o respectivo valor. Em sede de recursos hídricos, já há uma sistemática de proposições e aprovações, no âmbito de Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos.¹¹¹

Denota-se que a cobrança pelo uso de recursos hídricos não configura um novo tributo, destinado a reforçar o orçamento geral da União ou dos Estados. Visa implementar o sistema de gestão, que irá garantir a sustentabilidade na utilização dos recursos hídricos, tema de interesse de todos os usuários, atuais e das gerações futuras.¹¹²

5.3.3 Breves Considerações sobre o Papel da ANA – Agência Nacional de Águas

A ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS instituída pela Lei nº 9.984 de 17 de Julho de 2000 é uma autarquia federal sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal conduzida por uma Diretoria Colegiada, sendo a entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Trata-se de uma agência reguladora com a finalidade precípua de controlar, supervisionar e avaliar as atividades decorrentes do cumprimento da Lei 9.433/97 e disciplinar normativamente a implementação e operacionalização da Política Nacional de Recursos Hídricos. A atuação da ANA obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNRH e será desenvolvida em articulação com órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, consoante dispõe os arts. 4º, IV e 12, V da Lei 9.984/2000.

¹¹¹ GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 215.

¹¹² CALAZANS, Jorge Thierry; ANJOS, Eliana Fortis Silveira; TEIXEIRA, Hilda Renk. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos. In BENJAMIM, Antonio Herman (org). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**, Congresso Internacional de Direito Ambiental (6:2002: São Paulo, SP) Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental de 03 a 06 de Junho de 2002, p. 439.

Suas atribuições, dentre outras, são as descritas no art. 4º da Lei 9.984/2000 sendo que a motivação de sua criação foi à instituição da figura do usuário-pagador pela Política Nacional de Recursos Hídricos e a cobrança pelo uso da água, figurando como o agente regulamentador desse processo consagrado na PNRH, tendo como missão efetivar os objetivos da Lei 9.433/97, quanto ao reconhecimento da água como bem econômico, o incentivo a racionalização pelo uso e a obtenção de recursos financeiros para investimentos nas Bacias Hidrográficas.

A criação da ANA é importante para a efetivação da figura do usuário-pagador e contribuiu para assegurar o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado nos termos em que preceitua o artigo 225 da Constituição Federal. Seu papel principal no tocante a gestão dos recursos hídricos consiste em analisar e emitir a outorga de direitos de uso da água e regulamentar as diretrizes para a cobrança pela utilização dos potenciais hídricos. Seus principais atos referentes à outorga e cobrança são efetivados por meio de Resolução.

As atribuições da ANA são exercidas com o intuito de aperfeiçoar a atuação do Estado na proteção ambiental. Sua estrutura permite a execução da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos em consórcio com as organizações de gerenciamento de recursos hídricos, organizadas por intermédio dos Comitês de Bacia, instrumento de gestão compartilhada consagrado no ordenamento jurídico, na Lei 9.433/97 e que consiste na unidade física de implantação de tal política, como já demonstrado.

5.4 FUNDAMENTOS ÉTICOS E SOCIAIS CONSAGRADOS PELA LEI 9.433/97

Levando-se em consideração os dispositivos constantes na Política Nacional de Recursos Hídricos verifica-se que a Lei 9.433/97 é instituidora de um dos mais modernos sistemas de proteção ambiental de recursos hídricos, pois engloba em seus dispositivos legais os preceitos éticos vinculados à cobrança pelo uso da água, conciliando a disposição da norma legal à realidade social e aos dispositivos constitucionais de proteção aos direitos humanos fundamentais. O professor Paulo José Leite Farias, nesse sentido afirma que:

a água é um bem de domínio público limitado (na tragédia dos comuns prevalece a preocupação com a coletividade em relação ao indivíduo, o uso da água deve ser racional com preocupação com os outros – **ética da solidariedade**);

a água é um recurso natural dotado de **valor econômico** (valoração **econômica** com busca da minimização dos custos e da maximização dos benefícios da água pela ótica da preferência dos usuários - **ética utilitarista**);

há um uso prioritário da água para o consumo humano (acesso à água como **direito fundamental** – aspecto de uma **macroética antropocêntrica ecológica**) e para a dessedentação de animais (aspecto de uma **macroética ecocêntrica ecológica**);

a gestão dos recursos hídricos deve proporcionar o uso múltiplo das águas devendo ser disciplinado pelo Comitê de Bacia (**busca de um consenso** na elaboração dos Planos de Recursos Hídricos – **ética discursiva**).¹¹³

Observa-se que há, uma conjugação dos valores éticos, morais e filosóficos com as normas legais consagradas na Lei 9.433/97, o que respalda a introdução da valoração econômica da água como instrumento de gestão plenamente aceitável e consagra a Política Nacional de Recursos Hídricos como um dos mais modernos e importantes sistemas legais de proteção hídrica em vigor no mundo.

5.4.1 A Participação dos Movimentos Sociais dentro da Sistemática Legal

É claro que por se tratar de tema que envolve questões complexas, valores morais e religiosos, por ser instituto recente no Direito, o assunto ‘cobrança pela utilização da água’ ainda é bastante controverso. Alguns o defendem como sendo o instrumento ideal para a defesa do Meio Ambiente, enquanto há outros que o condena, classificando-o como instrumento de exclusão social e de elitização do acesso à sadia qualidade de vida, aos detentores de poder econômico.

No Brasil, os principais envolvidos na discussão sobre a cobrança, encontram nos movimentos sociais seus maiores defensores. Destaca-se o MAB – Movimentos dos Atingidos por Barragens; o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; a CPT – Comissão Pastoral da Terra e a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, dentre outros.

Há também o posicionamento contrário, à cobrança, por parte de grupos como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) e a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil). A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) não vê sentido na

¹¹³ FARIAS, Paulo José Leite. Op. cit. p. 462.

cobrança pelo uso da água na agropecuária, cuja captação é feita pelo próprio agricultor, especialmente em situações de abundância de recursos hídricos. A Comissão Nacional de Meio Ambiente da entidade considera que a cobrança somente se justifica no caso daqueles usuários que demandam serviços de captação e tratamento, assim daqueles que poluem os mananciais. Esta avaliação explica a posição assumida na recente votação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), quando a entidade foi responsável pelo único voto discordante* na decisão de cobrar pelo uso da água captada do rio Paraíba do Sul, inicialmente dos setores de saneamento e industrial. Para a CNA, este é apenas o primeiro passo na direção de um projeto que vai onerar o uso de recursos hídricos por diversas atividades, em todo o Brasil, incluindo a agropecuária, independente de sua importância econômica, social e ambiental. Vale lembrar que a agricultura irrigada, por ser mais produtiva, reduz a pressão sobre as áreas naturais.¹¹⁴

Entretanto a posição dos movimentos sociais e a posição das confederações como a CNI e CNA, bem como outros órgãos congêneres, são por motivos diversos. Os primeiros defendem interesses relacionados à vida, aos direitos humanos fundamentais e a incompatibilidade do exercício de tais direitos com os mecanismos de valorização econômica, se estes mecanismos se prestarem à ética mercantilista, à privatização, enquanto o segundo seguimento defende a incompatibilidade do valor econômico sobre os custos que tal política irá acarretar aos produtos, especialmente agrícolas e industriais. Em que pese tais posicionamentos, em relação aos movimentos sociais, pode se extrair a preocupação com as políticas mundiais voltadas para a gestão de recursos hídricos, considerando-se irreversível o processo de globalização capitalista. Ultimamente tem se notado uma flexibilização nos posicionamentos radicais e a admissão da ingerência econômica como mecanismo de gestão.

Dentro desse contexto a Campanha da Fraternidade de 2004 trouxe como tema: Fraternidade e a Água e como lema: Água, Fonte de Vida. Um dos mais importantes trabalhos de envolvimento e conscientização social da Igreja Católica no Brasil, a Campanha da Fraternidade, trouxe em 2004 as reflexões sobre os recursos naturais, com enfoque específico à Água. Produziu diversos textos, artigos e estudos, que em sua maioria reconhecem a escassez da água e os problemas relacionados à poluição e a destruição dos recursos naturais.

¹¹⁴ AGROPECUÁRIA AGORA. CNA **Crítica Cobrança pelo Uso da Água na Agropecuária**. Disponível em: <http://www.cna.org.br/AgropecuariaN/Agora02/ag253.htm>. Acesso em 09 de Junho de 2007 às 18:34 Horas.

* Trata-se de voto discordante proferido durante reunião do Comitê de Bacia do Rio Paraíba do Sul realizada no ano de 2.003.

Refuta o método de atribuição de valor econômico à água, se este se der como mecanismo de mercantilização e privatização da água, o que ocasionará a elitização do acesso por parte dos detentores do poder econômico.

Nesse sentido anota-se o posicionamento adotado pela CNBB, no texto de apresentação da Campanha, escrito por Alfredo J. Gonçalves:

Levanta-se com veemência o imperativo ético da ação. Não podemos nos dar ao luxo de desfrutar irresponsavelmente de determinados bens que, a milhões de outros seres vivos, estão faltando. Tal imperativo têm três dimensões complementares: uma mudança individual e intransferível, na busca de uma nova atitude diante dos bens que Deus deixou à disposição de todos e, em consequência, uma nova forma de utilizá-los; um trabalho comunitário, no sentido de debater o tema e elevar o nível de consciência das pessoas para os problemas aqui levantados; por fim, uma denúncia vigorosa de um sistema econômico que, em sua voracidade pela capitalização dos bens, vem condenando a terra e a humanidade a um extermínio lento mas inexorável.¹¹⁵

A CNBB reconhece, no texto base da Campanha da Fraternidade de 2004 que se a aplicação do valor econômico se der com base em critérios que classifiquem os usuários, utilizando-se, por exemplo, o conceito de ‘poluidor-pagador’ tal cobrança se justificaria, procurando “penalizar” aqueles que se utilizam do recurso como bem de produção, de forma direta ou indireta e desconsideram a importância desse bem e sua limitação natural, provocando, não raras vezes, enormes catástrofes ambientais. Parece coerente com a realidade atual, uma vez que grande parte da doutrina filia-se a esse entendimento.

Considera a CNBB que a aplicabilidade efetiva dos mecanismos consagrados na Política Nacional de Recursos Hídricos, se devidamente utilizados consoante formalizado, funcionará como importante mecanismo para a conciliação do bem ambiental com os instrumentos econômicos. Destacam-se algumas posições a respeito, organizados em forma de princípios, na ordem de número 45 a 48, adotados pela CNBB, na carta de apresentação da Campanha da Fraternidade de 2004:

Valor econômico:

45. Um dos conceitos mais controversos no novo discurso sobre a água é seu “valor econômico”, pois ele esteve ausente nas teorias clássicas que viam a água como recurso natural e abundante. Seu valor de uso para a produção de bens (pela

¹¹⁵ GONÇALVES Alfredo J.: **Água Fonte da Vida**, Campanha da Fraternidade 2004. Disponível em: <http://www.cf.org.br/cf2004/agua1.php>. Acesso em 09 de Junho de 2007 as 20:20 Horas.

indústria, agricultura e pecuária) não se expressava em termos monetários, porque era apropriada pelo produtor sem que ele tivesse que pagar pela água como fator de produção. Só com o conceito de “escassez” aparece o “valor econômico” da água.

46. O valor econômico da água funciona como mecanismo de gerenciamento dos recursos hídricos. O raciocínio é simples: tendo que pagar, a utilização da água será mais racional e cuidadosa. Quanto mais pesar economicamente, mais racional será seu uso. Mas isso não significa que a água possa ser incorporada à categoria de mercadoria e, portanto, regida pelas leis do mercado.

47. Esse argumento tem sua parte de verdade – cuida-se melhor daquilo que é mais caro – e por isso encontra respaldo no senso comum. Suas consequências, porém, podem ser graves se isso significa considerar a água uma mercadoria como outras, regida pela lei da oferta e procura. **A cobrança pelo uso da água pode ser um mecanismo de gerenciamento desde que estabeleça preços diferenciados conforme a concessão de uso...** . (grifo nosso).

48. Para evitar que essa cobrança pelo uso provoque o surgimento dos “excluídos da água”, a Lei n. 9.433 traz o conceito de “vazão insignificante”, ou seja, água usada por pequenos usuários, que, pelo uso disperso com finalidades de sobrevivência de moradores ribeirinhos, não requerem outorga nem são submetidos à cobrança. A “outorga” não pode, portanto, ser confundida com a “concessão” que abre o caminho para “mercantilização” da água.¹¹⁶

Sob esse enfoque é perceptível que o texto base da Campanha da Fraternidade combate a mercantilização da água e não a cobrança pelo uso da água, desde que essa cobrança seja feita de acordo com os critérios estabelecidos na Lei 9.433/97. O texto reconhece que a cobrança seria justa, nos casos em que o usuário do recurso o utilize de forma irracional e que sua atividade cause enorme impacto ambiental. Aborda ainda, o texto elaborado pela CNBB, diversos pontos tratados na Política Nacional de Recursos Hídricos, como por exemplo, do ‘usuário-pagador’ e ‘poluidor-pagador’. Nesse sentido anote-se as seguintes considerações a respeito:

50. O princípio “usuário-pagador” que obriga a quem usa pagar, não pode ser lido ao contrário: “quem não paga, não usa”, ou ainda, “quem não puder pagar, não pode usar”. Não sendo a água uma mercadoria, mas um bem de domínio público, o princípio só se aplica como norma reguladora de uso, seja quantitativa (quem usa mais água, paga mais), seja qualitativamente (quem usa para fins lucrativos, paga mais do que quem usa para consumo pessoal). Se assim não fosse, a água deixaria de ser direito de todos os seres vivos, criando-se um impasse ético e a tragédia dos excluídos da água.

51. Correlativo ao princípio “usuário-pagador”, é o princípio “poluidor-pagador”, que obriga quem polui a tratar seu efluente poluente ou pagar o equivalente ao custo da despoluição. Atualmente, a poluição tem sido combatida por meio de multas aos agentes poluidores. Mas elas não funcionam a contento, porque geralmente são baixas e os poluidores reincidem. Assim, as multas acabam se

¹¹⁶ **Texto-base da Campanha da Fraternidade 2004** - Parte I. Disponível em: <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1189&eid=118>. Acesso em 9 de Junho de 2007 às 20:49 Horas.

tornando direito de “pagar para poluir”. Fica claro que, muito melhor do que a multa, é a política de “internalização” dos custos para os geradores de poluição, isto é, o pagamento de um alto preço pela água poluída, para que se torne economicamente compensador evitar a poluição.¹¹⁷

“A tarefa de cuidar da água não é apenas de uma instituição e sim de toda a sociedade, por isto estamos felizes com a escolha deste tema”¹¹⁸, salientou o então presidente da ANA, Jerson Kelman referindo-se ao lançamento da Campanha da Fraternidade 2004.

José Augusto Guterres ao analisar a atribuição de valor econômico a água e correlacionar o tratamento do tema com a participação social leciona:

... num espectro geral, finalmente, infere-se que o Brasil possui uma legislação sobre ambiente e água com características boas do ponto de vista da participação popular, visto que tal participação se encontra respaldada desde a Constituição até os comitês de bacias. Falta, todavia, vontade política dos governos para fazê-los funcionar tal como previstos, assim como também há uma certa inércia na maior parte da sociedade civil que tem a prerrogativa de ocupar muito mais espaço na gestão das águas e não o faz.

De outro giro, é claro que existem exceções a esta inércia, de modo que hodiernamente constata-se a presença de expressivos movimentos sociais e associações civis direta ou indiretamente reivindicando o direito humano fundamental de acesso à água de boa qualidade e os benefícios que ela pode trazer. Exemplo de nível nacional e que já possui uma rica história de luta e resistência é o Movimento dos Atingidos por Barragens, que será abordado mais adiante. Diversos encontros para difundir a importância da água para os povos e os perigos de sua mercantilização também vem sendo promovidos constantemente no Brasil. Exemplo recente é o Encontro de Fortaleza-CE “por uma Nova Cultura da Água na América Latina” realizado nos dias 5 a 9 de Dezembro de 2005, além deste, é de destaque o Seminário Internacional ocorrido em Foz do Iguaçu-PR intitulado “Aqüífero Guarani: Gestão e Controle Social” onde se debateu, entre outras coisas, a importância de uma maior participação popular na proteção e Gestão do Aqüífero Guarani.¹¹⁹

Sintetizando a realidade jurídico-social vivenciada, Carlos Teodoro José Hugueneu Irigaray assim leciona:

Observando-se o atual quadro existente, em nosso país, verifica-se que o gerenciamento dos recursos hídricos está sendo implementado com base em

¹¹⁷ **Texto-base da Campanha da Fraternidade 2004** - Parte I. Disponível em: <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1189&eid=118>. Acesso em 9 de Junho de 2007 as 20:49 Horas.

¹¹⁸ BRASIL, ANA -Agência Nacional de Águas. **ANA Apóia Tema da Campanha da Fraternidade 2004**. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/Destaque/destaque31.asp>. Acesso em 09 de Junho de 2007 as 22:10 Horas.

¹¹⁹ GUTERRES, José Augusto. **Indicadores de Acesso à Água no Brasil. Terra de Direitos**. Disponível em: http://www.iniciativamercosur.org/agua_br.pdf. Acesso em 22/02/2007 as 14:35 Horas.

parâmetros estabelecidos por uma legislação moderna, de inspiração democrática, a partir de uma estrutura administrativa deficiente, na qual o Poder Público é, ao mesmo tempo, proprietário, gestor e usuário. Estão estabelecidas as regras e lançado o desafio: uma gestão integrada e eficiente das águas, em nosso país, pressupõe, além da descentralização, um esforço cooperativo, e ampla participação pública.¹²⁰

Nesse panorama mesmo se tratando de um assunto que ainda não permite conclusões efetivas sobre sua eficácia, aos fins a que se destina, o instituto consagrado de atribuição de valor econômico a água verifica-se de suma importância, pois uma vez formalizado na Política Nacional de Recursos Hídricos, amplia o debate social sobre o tema, acarretando conseqüentemente maior participação de todos os entes que compõem o estrato social e do indivíduo, enquanto cidadão integrante dessa sociedade, na discussão do modelo que visa assegurar as garantias constitucionais consagradas no regime democrático, erigido no Brasil, com a Constituição Federal de 1.988. Tal participação é importante, pois legitima a atuação da Administração com base nas reais necessidades dos principais interessados, a saber, os próprios indivíduos, enquanto usuários dos recursos hídricos.

Dentro dessa sistemática, Paulo José Leite Farias ao analisar o assunto, destaca que:

A Constituição de 1.988 adotou, dentro da perspectiva de uma ética do desenvolvimento, como conceito de desenvolvimento sustentável, aquele que não permite a privatização do meio ambiente, prioriza a democratização do controle sobre o meio ambiente ao definir meio ambiente como “bem de uso comum do povo” e exige o controle do capital sobre o meio, por intermédio de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental, e muitos outros, que chamam a comunidade a decidir. Para uma aplicação eficiente do desenvolvimento sustentável, faz-se necessário um levantamento da medida de suporte do ecossistema, ou seja, estuda-se a capacidade de regeneração e de absorção do ecossistema e se estabelece limite para a atividade econômica. Este limite permite que as atividades econômicas não esgotem o meio ambiente, mas que este seja protegido para o futuro.¹²¹

Assim, as diretrizes, fundamentos e objetivos da Lei 9.433/97 caminham em consonância com a ordem constitucional e consagra a Política Nacional de Recursos Hídricos como um dos mais modernos e importantes instrumentos de gestão de recursos hídricos em vigência no Mundo.

¹²⁰ IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. Considerações sobre a Dominialidade dos Recursos Hídricos no Brasil. 10 Anos da ECO-92: In BENJAMIM, Antonio Herman (org). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**, Congresso Internacional de Direito Ambiental (6:2002: São Paulo, SP) Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental de 03 a 06 de Junho de 2002, p. 359.

¹²¹ *Ibidem*, p. 213.

6. CONCLUSÕES ARTICULADAS

1. A água é um bem ambiental que sempre esteve umbilicalmente ligado à evolução da Humanidade, sendo de extrema importância para a vida do ecossistema planetário e um dos mais importantes e influentes recursos naturais a serviço do homem, contribuindo desde o desenvolvimento das primeiras aglomerações urbanas às atuais cidades.

2. A proteção à Água e ao Meio Ambiente natural sempre se basearam nos ideais do antropocentrismo e na exploração predatória, sem levar em consideração as limitações existentes e a capacidade repositória natural.

3. A água distribuída no planeta Terra apresenta-se numa composição de 70% do globo terrestre, todavia, a água doce superficial, essencial à vida, em todas as suas formas, encontra-se em pequeno percentual, em torno de 2,75% da disponibilidade hídrica do Planeta e está uniformemente mal distribuída nas regiões do globo terrestre.

4. O Brasil figura no cenário mundial como um país privilegiado, uma vez que detém cerca de 14% da água doce disponível no mundo, estando sua disponibilidade hídrica entre as mais fartas do Planeta.

5. Peculiaridades geográficas aliada a fatores sociais, como a poluição das águas, o desmatamento, o aquecimento global, dentre outros, figuram como agravantes na distribuição quantitativa e qualitativa desse tão precioso recurso e contribuiu para a conscientização do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a minimização de tais problemas.

6. Atento as principais mudanças de paradigma no contexto jurídico internacional, impulsionado principalmente pelo trabalho de conscientização e alerta realizado pela ONU – Organização das Nações Unidas, apesar das muitas barreiras propugnadas pelo comportamento sociocultural, pela adoção de políticas despreocupadas com a relação homem-natureza, dos interesses econômicos, acelerados principalmente com a globalização do capitalismo, nota-se, a partir das últimas décadas, uma mudança de visão no tocante a gestão dos bens ambientais, adotando, as modernas constituições, dispositivos de constitucionalização do Meio Ambiente, elevando o bem ambiental ao patamar dos direitos fundamentais e atribuindo-lhes valores.

7. No Brasil com a consagração do Estado Democrático de Direito erigido com a ordem constituinte de 1.988, o Meio Ambiente é elevado à condição de direito humano fundamental, e a água passa a figurar como bem ambiental de natureza difusa e direito fundamental à vida, consoante disposto no artigo 225 da C.F, estando em conformidade com as modernas disposições legais em sede de proteção ambiental.

8. A Lei 9.433/97 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos surge como instrumento para assegurar as garantias constitucionais consagradas, regulamentando o disposto no inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal.

9. Representando os anseios da sociedade brasileira, engajada dentro de um movimento de proporção global pela preservação ambiental, a Lei 9.433/97 adotou como um dos seus principais fundamentos a atribuição de valor econômico a água, reconhecida formalmente como recurso natural limitado, preconizado pelo inciso II do art. 1º da referida Lei.

10. Revolucionando em sede legal o tratamento até então dispensado aos recursos naturais a Política Nacional de Recursos Hídricos está alicerçada em princípios morais, éticos, sociológicos e jurídicos que a consagra como um dos mais modernos instrumentos de gestão de recursos hídricos em vigência no mundo, estando fundamentada na participação integrada, poder público, usuários e comunidade, consoante dispõe o inciso VI do artigo 1º. da Lei 9.433/97.

11. Os objetivos principais da Política Nacional de Recursos Hídricos são os elencados no artigo 2º. incisos I, II e III da Lei 9.433/97 que visam assegurar as presentes e futuras gerações, disponibilidade quantitativa e qualitativa de água, utilização racional, desenvolvimento sustentável e prevenção contra desastres ecológicos, estando em conformidade com o mandamento constitucional do artigo 225 da Carta Magna.

12. Dentro da tendência global de atribuição de valor econômico aos recursos naturais e instituindo a cobrança como agente de efetividade dessas tendências, a cobrança pelo uso da água no Brasil disposta nos artigos 19 a 22 da Lei 9.433/97 tem como uma das principais justificativas para tal implantação dessa medida, a demonstração ao usuário do real valor da água (inciso I, art. 19) e o incentivo a racionalização de seu uso (inciso II do art. 19).

13. Com base nos ensinamentos doutrinários e na pesquisa bibliográfica realizada denota-se que a cobrança pelo uso da água é um dos principais instrumentos de gestão e tem um papel fundamental na instituição da cultura da racionalidade e apesar de seu caráter inovador e de sua limitada aplicabilidade prática, em face de sua recente instituição no ordenamento jurídico brasileiro é o principal instrumento a disposição da sociedade para a garantia dos direitos humanos fundamentais e de manutenção do equilíbrio ecológico das bacias hidrográficas, gerenciadas por meio dos respectivos comitês gestores, na forma dos artigos 37 a 40 da Lei 9.433/97.

14. Mesmo representando um tema tão complexo e polêmico, a atribuição de valor econômico a água e a cobrança pela sua utilização se encontram consoantes com a proteção constitucional assegurada pela Carta Magna e constitui-se num dos pilares fundamentais ao desenvolvimento sustentável, procurando conciliar o progresso econômico, tecnológico e cultural com a sustentabilidade ecológica, primando pela participação efetiva da sociedade civil organizada na instituição da cobrança e na destinação dos valores por ela angariados. (art. 22, I e II e §§ 1º. e 2º. da Lei 9.433/97).

15. Apesar das disposições legais encontrarem respaldo jurídico e social e consagrarem um modelo de gestão participativo, por si só não resolvem o problema da gestão dos recursos hídricos no Brasil, necessitando uma maior integração e conscientização de toda a sociedade. A adoção de uma educação ambiental de base e a desburocratização dos procedimentos formais relativos à cobrança, bem como sanar as principais controvérsias

geradas em torno desta política, com ações práticas efetivas que demonstrem que esse é um método adequado e viável, tendo maior capacidade de proporcionar o retorno necessário ao Meio Ambiente, permitindo a manutenção do equilíbrio ecológico natural é o melhor caminho, nos termos do disposto no arts. 6º. e 7º. da Lei 9.433/97.

16. Contudo é preciso ter em mente que, harmonizar a atuação do Homem sobre o Meio Ambiente, consoante desejável e preconizado, buscando a tão propugnada estabilidade e sustentabilidade, não constitui tarefa fácil e somente com medidas legislativas, por mais avançadas que estas sejam, impossível à efetividade dessa proteção. O agir não pode mais ficar relegado apenas ao plano discursivo. É preciso que a sociedade assuma seu papel de gestora dos recursos hídricos e atue com responsabilidade social na condução dos preceitos consagrados na Política Nacional de Recursos Hídricos permitindo que a valoração econômica se efetive como mecanismo assecuratório da disponibilidade qualitativa e quantitativa desse precioso recurso, para as presentes e futuras gerações e não como instrumento de mercantilização, privatização e elitização do acesso a água.

7. REFERÊNCIAS

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 1997.

AGROPECUÁRIA AGORA. **CNA Critica Cobrança pelo Uso da Água na Agropecuária**. Disponível em: <http://www.cna.org.br/AgropecuariaN/Agora02/ag253.htm>. Acesso em 09 de Junho de 2007 as 18:34 Horas.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de Direito Ambiental: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

_____. **Direito Ambiental**. 6º. Edição. revista, ampliada e atualizada. Ed. Lumem Júris, Rio de Janeiro, 2002.

ÁVILA COIMBRA, José de. **Conferência Internacional Governança e Sustentabilidade – A questão da Água** – São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www1.sp.senac.br/hotsites/governanca/br/noticias.html>. Acesso em 26 de Outubro de 2006 as 14:52 Horas.

AYALA, Patrick de Araújo. Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição Brasileira. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** (orgs) – São Paulo, Saraiva 2007.

BRASIL, ANA - Agência Nacional de Águas. **ANA Apóia Tema da Campanha da Fraternidade 2004**. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/Destaque/destaque31.asp>. Acesso em 09 de Junho de 2007 as 22:10 Horas.

BRASIL, **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/legislação>. Acesso em 28 de Maio de 2007 as 14:35 Horas.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Divisão Hidrográfica Nacional**. Disponível em: <http://www.pnrh.cnrh-srh.gov.br/pag/regioes.html>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2007 as 14:25 Horas.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **MS 22164-0/SP**. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em 16 de Outubro de 2006 as 15:18 Horas.

BENJAMIM, Antonio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira: *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** (orgs) – São Paulo, Saraiva 2007.

BÍBLIA SAGRADA. **Livro do Gênesis** cap. 1 V. 1-2. Editora Edições Paulinas. São Paulo, Tradução de João Ferreira de Almeida.

BOULOS Junior, Alfredo. **História Geral – Antiga e Medieval**. São Paulo, editora FTD: 1995.

CALAZANS, Jorge Thierry; ANJOS, Eliana Fortis Silveira; TEIXEIRA, Hilda Renk. A Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos: Instrumento de Implementação dos Princípios Referentes ao Desenvolvimento Sustentável? 10 Anos da ECO-92: *In* BENJAMIN, Antonio Herman (org). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**, Congresso Internacional de Direito Ambiental (6:2002: São Paulo, SP) Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental de 03 a 06 de Junho de 2002.

Declaração Universal dos Direitos da Água. Disponível em: www.cetesb.sp.gov.br/Agua/rios/gesta_direitos.asp. Acesso em 26 de março de 2007 as 13:10 Horas.

Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/textos/integra.html>. Acesso em 18 de Dezembro de 2006 as 15:12 Horas.

DESTEFENNI, Marcos. **A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos** – Campinas: Bookseller, 2005.

FARIAS, Paulo Jose Leite. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?** – Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; e RODRIGUES, Marcelo Abelha, **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**, 2.ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Água: aspectos jurídicos e ambientais**. 2. ed. Curitiba. Juruá, 2003.

GALLAZZI, Sandro. **Água é Vida**. Disponível em: <http://www.cptnac.com.br/read&id=1168>. Acesso em 08 de Abril de 2007 as 11:14 Horas.

GONÇALVES, Alfredo J.: **Água Fonte da Vida**. Campanha da Fraternidade 2004. Disponível em: <http://www.cf.org.br/cf2004/agua1.php>. Acesso em 09 de Junho de 2007 as 20:20 Horas.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **A cobrança pelo uso da água**. Texto produzido pela autora, baseado em conferência proferida no Painel V – Conservação da água potável – do Seminário Internacional “Água, bem mais precioso do milênio”, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, de 17 a 19 de maio de 2000, em Brasília-DF, no auditório do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero12/artigo13.pdf>. Acesso em 07 de Junho de 2007 as 22:48 Horas.

_____. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces**. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. _____. 3. ed. São Paulo – Atlas 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Ação Civil Pública Refém do Autoritarismo**, in Revista de Processo, vol. 96, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999.

GUTERRES, José Augusto. **Indicadores de Acesso à Água no Brasil. Terra de Direitos**. Disponível em: http://www.iniciativamercosur.org/agua_br.pdf. Acesso em 22/02/2007 as 14:35 Horas.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatório Nacional de Dados Estatísticos e Geográficos**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/seculoxxi/estatisticas/recursosnaturais/populacionais.shtm>. Acesso em 29 de Dezembro de 2006 as 15:53 Horas.

IGAM – Instituto Mineiro de Gestão de Águas. **Portal de Notícias**. Disponível em: www.igam.mg.gov.br/noticias130669. Acesso de 06 de Janeiro de 2007 as 16:32 Horas.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueney. Considerações sobre a Dominialidade dos Recursos Hídricos no Brasil. 10 Anos da ECO-92: *In* BENJAMIN, Antonio Herman (org). **O Direito e o Desenvolvimento Sustentável**, Congresso Internacional de Direito Ambiental (6:2002: São Paulo, SP) Anais do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental de 03 a 06 de Junho de 2002.

LANNA, Antonio Eduardo. **Estudos para a cobrança pelo uso de água bruta no estado do Ceará**. Relatório n. 1 – Tarificação pelo uso da água. Projeto de Desenvolvimento Urbano – PROURB. V/Fortaleza: Companhia de Gestão de Recursos Hídricos do Ceará/ SRH/Governo do Estado do Ceará, 1994.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** (orgs) – São Paulo, Saraiva 2007.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado** 8º. Edição, revista, atualizada e ampliada – São Paulo, Editora Método 2005.

LIEBMANN, Hans. **Terra, um planeta inabitável? Da antiguidade até os nossos dias, toda a trajetória poluidora da humanidade**. Trad. De Flávio Meurer. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1979.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário** 27ª edição, revista, atualizada e ampliada, Malheiros Editores, São Paulo, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NALINI, José Renato. **Ética Ambiental**. Campinas: Millennium, 2000.

ONU/OMS 2000. **Água: Bem mais Precioso do Milênio**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/relatórios>. Acesso em 20 de Dezembro de 2006 as 08:53 Horas.

_____. **A Crise da Água em Números**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/dadosestatisticas.html>. Acesso em 22 de Dezembro de 2006 as 08:55 Horas.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira. **Direito Sanitário: A relevância do Controle nas Ações e Serviços de Saúde**. São Paulo, Editora Fórum – 2006.

POMPEU, Cid Tomanik. **Direito de Águas no Brasil**. São Paulo, editora Revista dos Tribunais, 2006.

Projeto Consumidor Consciente. Disponível em: <http://www.moderna.com.br/didaticos/projetos/2006>. Acesso em 08 de abril de 2007 as 12:35 Horas.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 6.ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. _____. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Luciana Cordeiro. **Águas e sua proteção**. 3ª tiragem. Curitiba: Juruá 2006.

STRECK, Lênio Luiz; e MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

Texto-base da Campanha da Fraternidade 2004 - Parte I. Disponível em: <http://www.cptnac.com.br/?system=news&action=read&id=1189&eid=118>. Acesso em 9 de Junho de 2007 as 20:49 Horas.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Ed. Livraria do Advogado – Porto Alegre, 2005.